

Elemente pentru o strategie anti-sărăcie în România¹

Cătălin Zamfir

Introducere

Există două motive distincte care susțin nevoia unei strategii anti-sărăcie în România.

Primul motiv se referă la amploarea sărăciei care a afectat societatea românească și, complementar, la preocupările tot mai explicite ale întregii colectivități în legătură cu ce ar trebui făcut pentru a fa ce față acestei situații. Politica socială actuală prezintă un anumit defazaj în raport cu această nouă problemă a societății românești. Sistemul de securitate socială moștenit era orientat spre producerea unei bunăstări minime de masă, evident la nivelul permis de economie. Din acest motiv, în centrul său se plasa sistemul de asigurări sociale și serviciile sociale fundamentale (învățământ și sănătate). După 1990, sistemul a fost completat cu unele elemente, dar orientarea sa a rămas aceeași. Componentele menite să răspundă direct problemelor segmentului sărac al societății au rămas slab dezvoltate, cu o pondere mai degrabă marginală. Este nevoie din acest motiv a se regândi orientarea politicii sociale în ansamblu, pentru a o face mai adaptată la configurația problemelor societății actuale.

Al doilea motiv se referă oarecum la noutatea problemei. Acum câțiva ani se vorbea foarte mult despre faptul că, fiind un proces istoric cu totul nou, nu există o înțelegere clară a naturii tranziției și a strategiilor sale. Trebuie să constatăm, în momentul de față, în aceeași notă, că sărăcirea produsă de criza economiei socialiste și amplificată enorm de tranziție este un tip nou, necunoscut de sărăcie: este sărăcia nu a unei societăți tradiționale, complement structural al acesteia, ci sărăcia produsă brusc de o criză fără precedent a unei societăți care se angajase ferm și rapid pe calea modernizării. Sărăcia din societatea românească actuală este net diferită de sărăcia atât din societățile cu structuri tradiționale, cât și de sărăcia din țările occidentale dezvoltate. Există și un context mai general al noutății problemei. Ultimele două decenii au marcat o anumită criză a strategiilor fundamentale dezvoltate de statul occidental al bunăstării. Limitele devenite evidente ale acestor strategii, efectele secundare negative, la care se adaugă constrângerile bugetare tot mai severe, au făcut ca în ultimul timp să se caute activ noi soluții în toate țările. Cu atât mai mult în situația specifică a țării noastre este nevoie ca imaginația să fie dezinhibată pentru a identifica noi căi de acțiune.

În fine, trebuie să fim conștienți că orice opțiune strategică în domeniul politicilor sociale în general, a strategiei anti-sărăcie în mod particular, operează o opțiune mai generală asupra tipului de societate care urmează a fi construit. Am putea spune că o strategie anti-sărăcie, mai ales în contextul țării noastre, trebuie să promoveze **o societate activă, bazată pe valorile muncii, înalt stimulativă pentru performanță, care asumând riscurile, promovează totodată coeziunea socială, solidaritatea și responsabilitate; o societate care face din investiția umană axul politicii sale, dar asigură și recompensele adecvate pentru contribuția fiecăruia.**

Discuțiile publice legate de sărăcia în țara noastră se izbesc cel mai adesea de două întrebări la care fiecare simte nevoia să obțină un răspuns simplu, dar suficient de precis: **ce este în fapt sărăcia? și câți săraci sunt în țara noastră?**

¹ Acest studiu a fost realizat în cadrul **Programului de prevenire și reducere a sărăciei**, lansat de reprezentanța UNDP din România și cu suportul Grantului nr. 94 oferit de CNCFIS pentru dezvoltarea de module dedicate tematicii sărăciei. A stat la baza „Strategiei anti-sărăcie” adoptat de Comisia prezidențială anti-sărăcie, adoptat în 1998

Partea I - Profilul sărăciei în România

Capitolul 1 - Ce este sărăcia

Sărăcia absolută și relativă

Cea mai simplă definiție a sărăciei are în vedere lipsa de mijloace care să asigure un minim acceptabil de trai. Dincolo de simplitatea acestei definiții, apare imediat o problemă extrem de complicată: ce înseamnă minim acceptabil de trai ? În conștiința publică, și de aici și în abordările teoretice, se operează cu două minime: **un minim de subzistență** și **un minim social**. **Minimumul de subzistență** are în vedere condițiile reproducerii simple a vieții: supraviețuirea. El se referă la nevoile absolut elementare, ca de exemplu hrană, adăpost, îmbrăcăminte. Acest minim definește ceea ce se cheamă de regulă **sărăcia absolută**. În orice condiții, lipsa acestui minim este asociată cu ideea de sărăcie. **Minimumul social (decent)** se referă la condițiile minimale care asigură o funcționare socială minimală a persoanei. Fără acest minim, persoana este exclusă din viața societății căreia aparține; chiar dacă supraviețuiește biologic, ea nu poate participa la acele activități care definesc viața unei colectivități date. Cu alte cuvinte, orice societate definește o viață decentă, în limitele parametrilor săi. Minimumul social se referă deci la resursele necesare asigurării unui minim decent de viață. Cei care se plasează sub acest minim sunt asociați cu **sărăcia relativă**. Această sărăcie, chiar dacă nu este atât de severă ca cea absolută, este totuși resimțită ca lipsă, ca stare de sărăcie. Este relativă în sensul că se definește în raport cu standardele social-culturale ale unei societăți și cu complexul de nevoi specific vieții în contextul social-economic dat. Într-o țară prosperă, minimumul social poate fi substanțial mai ridicat decât cel de subzistență.

Pentru societățile caracterizate prin condiții de viață dificile de masă, în mod explicabil, sărăcia absolută tinde să se suprapună cu cea relativă. Pentru societățile cu un nivel ceva mai ridicat al resurselor economice, sărăcia absolută caracterizând un segment redus al populației, sărăcia tinde să fie identificată cu sărăcia relativă, definită printr-un standard minimal sensibil mai ridicat decât cel al sărăciei absolute.

Este semnificativ faptul că în conștiința colectivă se resimte nevoia de a distinge sărăcia care caracterizează o largă proporție a populației de o sărăcie mult mai profundă, caracterizată adesea de lipsa oricăror mijloace de viață, chiar mai accentuată decât termenul de *sărăcie absolută* o sugerează. Pentru a desemna o asemenea stare de sărăcie sunt utilizate expresii ca: *sărăcie severă*, *sărăcie extremă*,

Sărăcia ca lipsă de venituri actuale *versus* sărăcia ca stare social-culturală și psihologică

De regulă sărăcia este definită operațional prin lipsa veniturilor actuale. Pragurile de sărăcie reprezintă în fapt nivele de venituri necesare pentru o viață definită a fi normală. O asemenea definire prin simpla lipsă de resurse actuale reprezintă însă o gravă simplificare.

În primul rând, **sărăcia nu este asociată strict cu veniturile actuale**. Sunt multe situații în care între anumite limite variația sărăciei nu este în funcție strictă de venituri: fie deficitul de venituri actuale este compensat de acumulările de bunuri din trecut, fie de configurația nevoilor mai scăzute, fie, dimpotrivă, venituri mai ridicate sunt asociate cu sărăcia, în lipsa unor acumulări de condiții absolut necesare, ca de exemplu locuința.

În al doilea rând, **sărăcia nu reprezintă doar lipsa veniturilor**. Ea este mult mai mult decât atât și relativ altceva. Lipsa veniturilor este cauza sărăciei, un declanșator al sărăciei, iar nu o caracteristică a ei. Sub o anumită limită a acestora, se poate instala sărăcia. Aceasta însă este o stare

umană și socială. Mai degrabă conceptul de sărăcie se referă la modul de viață sărac: neacoperirea nevoilor fundamentale și în consecință o funcționare umană sub un anumit standard, la care se adaugă și efectele complexe ale stării de sărăcie. Din acest punct de vedere, sărăcia este asociată cu orientări umane și atitudini specifice: demoralizare, lipsă de speranță, lipsă de capacități, lipsă de voință de efort de a ieși din situația de dificultate, resemnare, adaptare la un mod de viață sărac. Studiile sugerează faptul că sărăcia generează un mod de viață specific caracterizat nu numai prin lipsă, dar și printr-un set de strategii de viață și atitudini, cele mai multe dintre ele fiind factori ai perpetuării sărăciei; altele au impact distructiv asupra vieții personale și familiale, colective. Aceste efecte fac parte integrantă din ceea ce este desemnat ca sărăcie. Să luăm ca exemplu consumul populației sărace. El poate fi caracterizat nu numai prin lipsa de resurse - un consum sărac -, dar și prin unele distorsiuni ale consumului care pot deveni ele însele o sursă suplimentară de sărăcie. Conceptul de **cultură a sărăciei** se referă tocmai la complexul comportamental cristalizat în situații de lipsă severă și de durată, și care este o trăsătură definitorie a unui mod de viață 'sărac'.

O lipsă tranzitorie de venituri, de exemplu multe momente din evoluția unui tânăr, reprezintă o stare de nevoie, dar cu greu poate fi desemnată ca stare de sărăcie propriu-zisă. Sărăcia este deci **un complex social-psihologic-cultural**; este un mod de viață al individului, familiei și comunității.

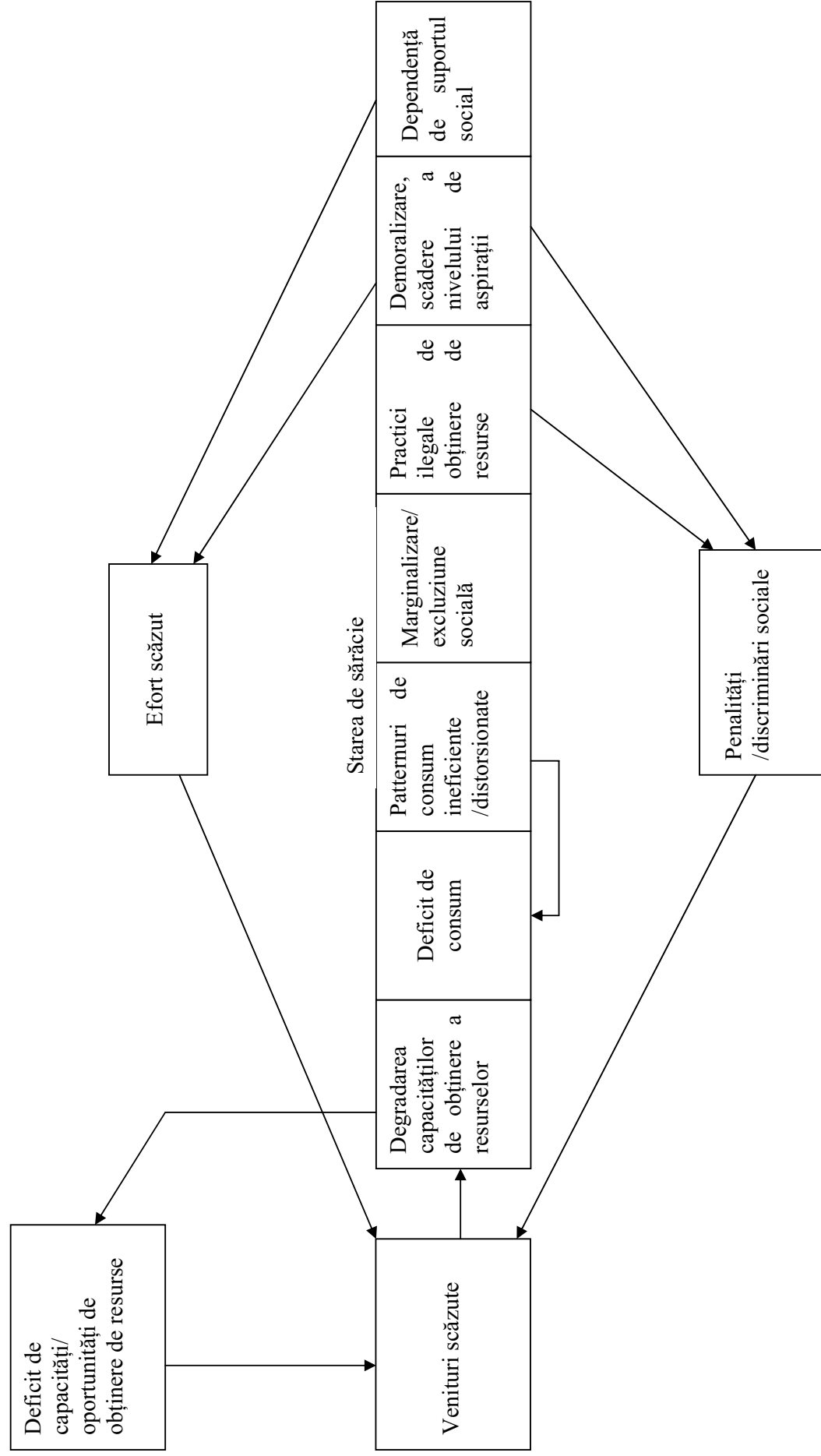
Din acest punct de vedere, sărăcia este frecvent caracterizată printr-o situație de marginalizare socială, putând merge până la **excluziune socială**. Săracul este nu pur și simplu persoana lipsită momentan de resurse, ci cea care este cronic lipsită de resurse, care nu are capacitățile de a remedia situația sa. În consecință, el este lipsit de speranță, este paralizat în efortul de îmbunătățire a situației. Săracul asistat de colectivitate devine un dependent de ajutor. Nu întâmplător termenul de **sărac** este stigmatizant social. A te estima ca sărac nu înseamnă a remarca doar faptul că în prezent ești lipsit de resursele necesare. Ci a te încadra într-o clasă socială relativ permanentă, asociată cu multe caracteristici negative. Din acest motiv tentația de autodefinire ca sărac se poate presupune că este micșorată de conotațiile sociale negative ale acesteia.

O asemenea definiție mai largă a stării de sărăcie oferă o perspectivă mult mai eficientă de a acționa asupra sărăciei. Cele mai multe dintre efectele stării cronice de sărăcie reprezintă un mix de lipsuri, strategii de adaptare la situația severă și cronică de lipsă, dar și reacțiile la o asemenea situație. Unele mijloace de adaptare la situația de sărăcie se pot dovedi a fi factori ale menținerii în sărăcie. Ele fac parte din structura capcanei sărăciei: odată căzut în sărăcie, un set de mecanisme de menținere în această stare sunt declanșate. Aceste mecanisme nu pot fi înțelese în condițiile în care sărăcia este considerată doar ca simplă lipsă de resurse. Graficul 1.1 ne oferă o imagine simplificată a capcanei sociale și psihologice a sărăciei. Toți acești factori, prin cumulare tind să diminueze șansele ieșirii din sărăcie.

Dimpotrivă, efortul de utilizare la maximum a resurselor disponibile generează un ciclu cu autoîntărire de ieșire din sărăcie: utilizarea resurselor ⇒ creșterea standardului de viață ⇒ creșterea capacităților ⇒ creșterea oportunităților ⇒ creșterea aspirațiilor ⇒ creșterea mobilizării.

Dacă considerăm sărăcia din această perspectivă mai largă, în calitatea ei de stare social-culturală și psihologică, ar trebui să distingem între **situația de nevoie, de lipsă** mai mult sau mai puțin temporară, de **situația de sărăcie** care reprezintă o situație de nevoie oarecum permanentizată, asociată cu caracteristici sociale și psihologice specifice.

Graficul 1.1- Capcana socială a sărăciei



Starea actuală a colectivității românești poate fi caracterizată mai degrabă printr-o stare de nevoie colectivă de largi proporții, explicabilă prin declinul economiei. Populația este în majoritatea ei lipsită de resursele necesare unui trai decent minimal, este **sărăcită**, dar cu greu poate fi considerată a fi săracă în sensul normal al termenului. Dacă din punctul de vedere al resurselor disponibile, dimensiunile sărăciei sunt substanțiale, din punctul de vedere al situației sociale și psihologice de sărăcie, frecvența acesteia este probabil semnificativ mai redusă. În acest context se poate vorbi mai degrabă de o **stare extinsă de sărăcie**, și mai puțin de un număr excesiv de mare de săraci.

Profilul sărăciei variază clar în raport cu perspectivele individuale și colective. Lipsa de perspectivă de depășire a situației de nevoie conferă acesteia un caracter cronicizat. Și o dată cu acesta, se pot instala asociatele social-psihologice ale sărăciei.

Sărăcia de durată scurtă se caracterizează doar prin lipsuri actuale. Ea nu este caracterizată de efectele sărăciei de termen lung: deformări de orientare personală, deteriorare de capacități de viață, demoralizare etc. Ea este mai degrabă o **stare temporară de nevoie**, iar nu o sărăcie propriu-zisă.

Lipsa de resurse, dar cu perspectiva individuală și/sau colectivă de ieșire din sărăcie are de asemenea mai degrabă caracteristicile **stării de nevoie**, și mai puțin cele ale sărăciei propriu-zise. Speranța oferă o altă abordare a problemelor vieții. Este evitată demoralizarea, resemnarea, acțiunea este dimpotrivă stimulată. Lipsa de perspectivă este de natură a croniciza sărăcia. În fapt de a transforma starea de lipsă, fie ea și acută, într-o stare fixată de sărăcie. Explicația stă în faptul că lipsa de perspectivă generează atitudini de demoralizare, abandon, scăderea aspirațiilor, căutări de soluții fie inoperante, fie deviante caracteristici tipice pentru sărăcie.

Sărăcia cronică trebuie distinsă deci de sărăcia provizorie (temporară - tranzitorie), de starea temporară de nevoie. Distincția este foarte importantă și din punct de vedere pragmatic. A sprijini pe cei în nevoie temporară este cu totul altceva decât a sprijini pe cei în sărăcie cronică. În acest caz este nevoie de a trata nu numai cauzele lipsei, dar de a vindeca ‘patologiile’ și efectele degradante ale stării de sărăcie.

Sărăcie structurală versus sărăcie distribuțională

Este esențial să distingem sărăcia produsă de nivelul global al economiei unei colectivități (sărăcia structurală) de sărăcia produsă de mecanismele de distribuție a bogăției în cadrul colectivității (sărăcia distribuțională).

Nivelul economic al unei colectivități la un moment dat indică nivelul standardului general de viață, pe care economia îl poate susține. O economie prosperă, oferă un nivel ridicat de resurse și deci șansa unei sărăcii reduse ca proporție și amploare. O economie subdezvoltată oferă resurse scăzute și deci este responsabilă de o proporție și amploare mare a sărăciei.

Sărăcia distribuțională se referă la sărăcia care provine din mecanismele de distribuție și redistribuție a bogăției produse. Unele segmente ale populației pot obține prin procesul de distribuție primară (mecanismele pieței) o proporție mai redusă a bogăției produse: salarii mici, foarfeci ale prețurilor care dezavantajează producătorii din anumite sectoare; corupția, câștigurile ilicite și chiar criminalitatea sunt forme de transfer regresiv accentuat, mereu mai mult de la cei săraci la cei mai bogați. Sistemul de redistribuție poate realiza un transfer social redus sau poate avantaja /dezavantaja unele grupuri care necesită protecție socială. Transferul social trebuie tratat prin cele două componente ale sale: impozitarea și transferul social propriu-zis. Impozitarea poate avantaja /dezavantaja unele grupuri. Ea poate fi mai progresivă (cei bogați contribuie mai mult) sau mai regresivă (cei săraci contribuie relativ mai mult devenind și mai săraci).

Sărăcia distribuțională este determinată atât de mecanismele distribuției primare, cât și de cele ale redistribuției. Distribuția primară (distribuția pre-impozitare și pre-transfer) este un factor important al amplexării segmentului de sărăcie într-o colectivitate. Redistribuția (transferul social) are de regulă ca obiectiv corectarea dezechilibrelor rezultate din distribuția primară.

Sărăcia asociată nivelului de dezvoltare a economiei poate fi contracarată doar prin dezvoltare economică. Sărăcia distribuțională poate fi combătută prin reconsiderarea mecanismelor de distribuției primare (în mod special mecanismele negocierii colective, politica salariului minim), dar în mod special prin mecanismele redistribuției (transferului social). În acest context este esențial a considera separat **sărăcia pretransfer/preimpozitare** și **sărăcia post-transfer/post-impozitare**.

Configurația sărăciei în raport cu configurația nevoilor

În analizele sărăcie, adesea se pornește de la presupuziția implicită conform căreia configurația nevoilor unei persoane sau familii este, într-o colectivitate, un invariant. Ceea ce variază sunt doar veniturile. Presupuziția este mai degrabă falsă. Există mai multe surse distincte ale variației nevoilor:

a. Faza ciclului de viață. Fiecare fază a ciclului vieții conține nevoile sale specifice - familia cu copii are propriile nevoi, derivate din nevoile specifice ale copilului, studenții au alte nevoi decât adulții deja integrați în sistemul economic; familia de tineri se confruntă cu nevoia de a-și construi rapid gospodăria (casă, mobilă, bunuri de folosință îndelungată); vârstnicii au nevoi mai ales de îngrijire medicală. Sărăcia este deci mereu relativă la configurația specifică a nevoilor fazei ciclului vieții. Suportul social trebuie să fie specific pentru acesta.

b. Acumulările existente. Nevoile actuale sunt definite într-o măsură substanțială de acumulările trecute. Familia care are o locuință nu mai are nevoie de a o cumpăra sau de a plăti chirie. Nevoile de consum curent trebuie diferențiate de nevoile de investiție în bunuri de folosință îndelungată.

c. Configurația nevoilor variază și în funcție de mediu. Sărăcia în sistemul de viață tradițional, caracterizat printr-un complex de nevoi limitat și utilizarea masivă directă a resurselor naturale, este diferită de sărăcia într-un mediu de viață modern care, pe lângă multiplicarea nevoilor condiționează adesea integral satisfacerea lor de existența resurselor financiare. În acest din urmă caz, sărăcia devine gravă. Este cazul diferențelor dintre sat și oraș. Supraviețuirea într-un oraș impune nevoi minimale care nu sunt valabile neapărat și într-o mică comunitate sătească: transport zilnic, apă, canalizare, termoficare, chirie /rată pentru cumpărarea unei locuințe. În general viața într-o societate modernă implică un nivel mai mare al nevoilor, chiar al celor elementare. Utilizarea aceluiasi prag de sărăcie la sat și la oraș presupune că există același set de nevoi, atât obiective (cheltuieli de întreținere a casei, de transport), cât și social determinate (nivel de aspirații). Or datele sugerează faptul că există diferențe substanțiale între cele două medii. În aceste condiții, aceleași resurse financiare au semnificații asupra stării de sărăcie foarte diferite.

O tipologie a societăților în funcție de starea de sărăcie

Pentru a putea plasa mai bine situația actuală a țării noastre, ar fi util să încercăm o tipologizare a societăților în funcție de potențialul economiei lor de a oferi un anumit nivel de bunăstare. Din acest punct de vedere am putea identifica următoarele mari tipuri de societăți:

*** Societăți cu sărăcie severă de masă:** majoritatea colectivității trăiește în condiții de sărăcie severă sau la limita acesteia. Un segment substanțial are o situație de sărăcie mai puțin accentuată, în timp ce un segment relativ restrâns se bucură de un nivel acceptabil de prosperitate. De regulă distribuția primară este accentuat inegală, iar redistribuția este extrem de limitată datorită resurselor sărace, neputând să corecteze cât de cât semnificativ situația. În această categorie intră în mod special societățile tradiționale, aflate într-o conjunctură economică și socială defavorabilă care le blochează efortul de dezvoltare economică. De regulă o natalitate ridicată reprezintă un factor suplimentar de agravare a situației lor.

* **Societăți cu o sărăcie relativă de masă:** un segment substanțial este caracterizat de o sărăcie severă; majoritatea populației trăiește în condiții de sărăcie relativă (nu severă); un segment relativ restrâns trăiește în condiții de bunăstare rezonabilă. În această categorie intră țările sărace angajate într-un proces relativ constant de dezvoltare; eventual dispun de anumite resurse naturale. Este probabil că aici intervenția satului contribuie semnificativ la ușurarea situației de sărăcie, dar probabil inegal și nici pe departe într-o măsură satisfăcătoare.

* **Societăți cu o bunăstare limitată:** majoritatea populației se bucură de condiții minime de bunăstare sau în apropierea acesteia; un segment relativ redus, dar semnificativ, aflat în condiții de sărăcie relativă. Politica socială de redistribuire reușește să compenseze sensibil situația de sărăcie, fără a putea însă să o elimine complet. Sunt țările în curs de dezvoltare care au obținut succese în dezvoltarea lor, dar încă substanțial în urma țărilor prospere.

* **Societăți prospere, cu o bunăstare de masă:** majoritatea populației trăiește în condiții de prosperitate, fiind plasată peste minimul decent de viață. Sistemul de securitate socială compensează o mare parte a situațiilor de sărăcie, apropiind pe cei săraci de un minim decent de viață. Cu toate acestea mai rămân probabil între 5 -15% din populație care se plasează într-o situație de sărăcie, cu grade diferite de severitate: câteva procente persistă în condiții de sărăcie absolută, restul fiind caracterizați mai degrabă de o sărăcie relativă. Datorită resurselor economice disponibile, dar și a segmentului de săraci relativ redus, sărăcia existentă este în mare măsură compensată. Problema cu care ele se confruntă nu este atât **sărăcia necompensată**, cât mai ales **excluziunea socială**. Excluziunea socială reprezintă nu neapărat sărăcie, ci mai degrabă izolare socială, împingerea unui segment al populației în afara vieții sociale propriu-zise, cu șanse reduse de reintegrare.

O situație specială o prezintă societățile în situație de criză acută. Acestea pot fi identificate în situații de război sau de după război, în perioadele de reconstrucție. Ultimii ani au adus cazul societăților în tranziție. Acestea au suferit un șoc sever: economia, deja aflată într-o criză cronică în ultimul deceniu al regimului socialist, nu reușesc o tranziție cu costuri economice și sociale reduse și controlate. Dezorganizarea economiei și, complementar, a tuturor structurilor sociale sunt responsabile de o sărăcire de masă, cu atât mai plină de consecințe cu cât ele sunt societăți cu un grad ridicat de modernitate și, în trecut, s-au bucurat de un anumit grad de bunăstare și mai ales de speranța unei creșteri rapide a acesteia.

România ar putea fi caracterizată printr-o stare de sărăcie relativă de masă: majoritatea populației se află în situația de sărăcie, predominând însă mai mult sărăcia relativă. Situația de prosperitate caracterizează un segment încă minoritar. Politica socială de suport reușește să compenseze doar parțial starea de sărăcie pentru mari segmente ale populației aflate în situații de risc.

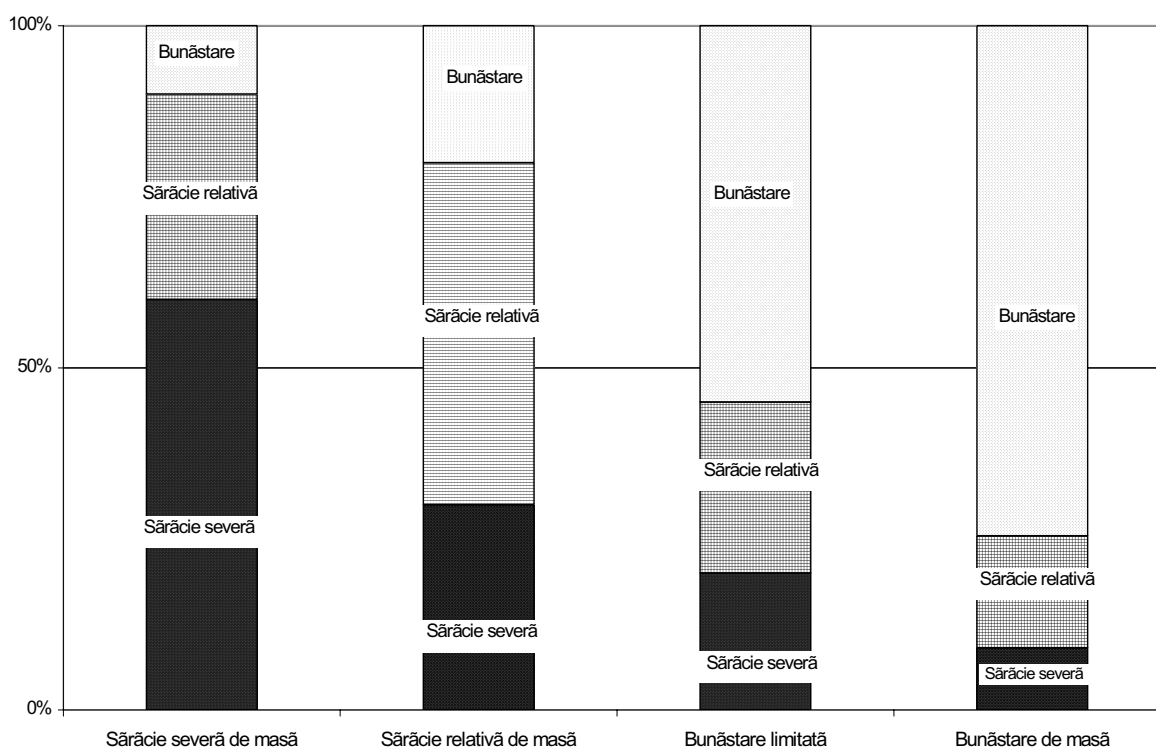
Comparația dintre nivelul de trai din România și cel din țările Europei de vest ridică o întrebare legitimă: în cât timp putem atinge un nivel similar? Propunem aici o simulare simplă: considerând pentru țările OECD un prag de sărăcie de 40% din venitul mediu, iar pentru România un prag al sărăciei relative egal cu 50% din venitul mediu; presupunând un ritm de creștere al veniturilor salariale constant, egal cu 10% pe an. Pornind de la aceste premise, se poate aștepta că *România ar putea atinge un nivel de trai comparabil cu cel actual din Europa de vest peste 27 de ani.*

Capitolul 2 - Factorii care produc și susțin sărăcia

Esențial pentru o strategie de luptă împotriva sărăciei este acțiunea asupra factorilor care produc și mențin sărăcia. Adesea, în mod cu totul contraproductiv, se înțelege prin strategia antisărăcie suportul celor săraci: a oferi săracilor un minim de bani, mese gratuite și alte bunuri elementare vieții. O politică antisărăcie este cu mult mai mult decât ajutorul pentru săraci: ea reprezintă acțiunea asupra factorilor care generează și mențin sărăcia.

Se pot identifica mai multe categorii de factori:

**Grafic 3.1. Tipuri de societăți
în funcție de nivelul lor de bunăstare /sărăcie**



a. Factori structurali generali

Într-o societate în care resursele sunt obținute prin efort personal și mai ales prin activități de tip salarial, factorii producători de sărăcie se referă în mod special la cei care, în diferite feluri, fac imposibil pentru individ să producă veniturile necesare:

- **Incapacitatea de muncă datorată:** vârstei (copil, vârstnic), handicapului, bolii cronice, dependenței de droguri, lipsei unei calificări adecvate; incapacitate temporară de muncă datorată necesității de îngrijire a copiilor - mame singure.
- **Capacitatea sistemului economic de a oferi locuri de muncă.** Lipsa structurală a locurilor de muncă poate apare în contexte diferite: competiție pe piața mondială, recesiune economică, subdezvoltare, proces de restructurare a sistemului economic.
- **Sistemul de distribuire a veniturilor.** Distribuția veniturilor poate fi înalt polarizată datorită mai multor factori. În primul rând inegalități accentuate în

sistemul salarial: muncă foarte prost plătită, neprotejată de o legislație adecvată și de un sistem de negociere colectivă care să apere drepturile angajaților; polarizări salariale dramatice determinate de situațiile de monopol. Dezechilibrele de performanță între ramurile economiei: în sectoarele performante, veniturile pot fi ridicate, în cele neperformante, veniturile pot să scadă spre nivele care produc sărăcia. Dezechilibrele pieței pot genera ele însele polarizări mari de venituri. În fine, sistemul de impozitare este un instrument extrem de important de reglare a distribuției veniturilor. Corupția, speculațiile la marginea legii și mult dincolo de ea reprezintă o sursă importantă de polarizare și de transfer, adesea chiar criminal, de la cei săraci la cei bogați.

- **Capacitate de producere a unor bunuri și servicii prin efort propriu.** Unele bunuri necesare sunt produse și prin efort propriu: agricultura de subzistență, mici reparații și amenajări etc. În mod special la nivele scăzute de resurse, această capacitate devine esențială. Ea reprezintă totodată o resursă de câștiguri suplimentare prin activități pe cont propriu și, la limită, se poate transforma în activitatea economică principală de producere a veniturilor, devenind o activitate orientată spre piață.

b. Factori globali conjuncturali:

- **Capacitatea economiei de a produce suficient de eficient** încât efortul personal să producă cel puțin veniturile minime necesare. Economii care nu au o astfel de capacitate sunt economii **structural sărace** și, complementar, vom avea o **sărăcie structurală** a colectivității. În condiții de recesiune și lipsă de locuri de muncă, apare sărăcia salariaților - salariați prost plătiți care, deși muncesc, obțin venituri insuficiente.
- **Capacitatea diferitelor configurații economice sectoriale /locale de a produce venituri satisfăcătoare:** sărăcia agricultorilor, sărăcia meșteșugarilor tradiționali; sărăcia în anumite zone.
- **Existența unor condiții instituționale și tehnice** (deficit de legislație, de instituționalizare, deficit de capital) care facilitează sau blochează activități pe cont propriu producătoare de venit.

c. Factori derivați - cultura și sistemul social al sărăciei:

- **Dezordini personale (dependență de alcool, droguri), stil de viață neadaptat exigențelor pieței muncii** - lipsa de motivație, alienare față de efort etc.
- **Adaptarea la situația de sărăcie.** Lipsa de încredere în forțele proprii, demoralizarea, acceptarea sărăciei produc o scădere a efortului și a investiției în dezvoltarea propriilor abilități.
- **Nivel de aspirații scăzute:** Dimitrie Gusti observa că un factor important al menținerii stării de sărăcie îl reprezintă nivelul scăzut la aspirațiilor. Acesta este o cauză a receptivității scăzute la inovație, lipsa de mobilizare a efortului personal, lipsa de interes pentru dezvoltarea personală. Se produce o limitare a activității și a acumulării în limitele unor resurse modeste de viață.
- **Deficit de capital uman** - lipsa de educație și calificare; investiție scăzută în formarea copiilor. În perioada tranziție s-a produs o deteriorare importantă a capacităților de muncă a generației adulte. În ceea ce privește tânăra generație, cu excepția unor domenii restrânse ca pondere, oportunitățile de formare profesională au fost extrem de limitate.
- **Situații personale care reduc șansele** – de exemplu, persoanele eliberate din închisoare.

- **Lipsa de oportunități pentru tineri** – deficit de educație, lipsa locurilor de muncă, locuri de muncă disponibile cu nivel scăzut de calificare
- **Nivel de aspirații excesive de ridicate.** Dezechilibre între aspirații și posibilități care duc la moduri criminale de producere a veniturilor, care la rândul lor cresc vulnerabilitatea personală.
- **Cultura sărăciei:** orientarea prezenteistă, consum distorsionat și contraproductiv, lipsa capacităților tehnice și de disciplină a muncii, dependența de suportul social, descurajarea, demoralizarea.
- **Discriminarea pe diferite temeuri:** etnice, religioase.
- **Deficiențe de socializare:** lipsă de educație, de profesionalizare, de capacitate de a muncii, de cultură a relațiilor interpersonale.
- **Mediu social** incitant la comportamente și stiluri de viață contraproductive.
- **Cumulări de deprivări și lipsuri** care scad șansele unei soluționări cu forțe proprii a problemelor.
- **Stil de consum.** Pe lângă lipsa resurselor, modul de utilizare a lor este un factor important de sărăcie: pentru cei cu puține resurse, lipsa unor priorități care să echilibreze modul de viață, utilizarea lor contraproductivă - alcoolismul în special - constituie o sursă a sărăcie.
- **Deficit de capacități sociale** - lipsa capacităților colective de soluționare a problemelor comune, lipsa de încredere reciprocă, competiția de tip junglă, în care toți pierd, exploatarea reciprocă.

d. Factori de politică socială

- **Deficit de securitate /protecție socială.** Un nivel prea scăzut al transferurilor sociale, dar și utilizarea lor slab eficientă sau fără priorități clare și adecvate este o sursă importantă a sărăciei.
- **Crizele sistemului de securitate socială.** Căderea sau modificarea drastică a sistemului de securitate socială lasă situații de sărăcie necompensate. Sistemul actual de pensii prezintă un caz dramatic de vulnerabilitate la sărăcire a unui important segment de populație. Socialismul a descurajat acumularea economică personală, oferind în schimb un sistem complex de pensii. Degradarea sistemului de pensii a făcut ca un segment mare de vârstnici să cadă în sărăcie.
- **Incapacitatea colectivității de a oferi o protecție socială eficace a populației împotriva diferitelor speculații în perioada de tranziție.** Lipsa de reacție la explozia jocurilor de tip Caritas, falimentul băncilor și a fondurilor de investiții, falimentarea întreprinderilor a reprezentat un factor important de sărăcire în ultimii ani. La acestea se adaugă lipsa de protecție efectivă a populației împotriva deposedării ilegale – neocrotirea proprietății private.
- **Incapacitatea colectivității de a proteja membrii săi de deposedare criminală a propriilor resurse:** vârstnici care rămân fără locuințe datorită înșelătoriei, hoția, exploatarea criminală a economiei subterane, corupția.
- **Incapacitatea de a proteja și compensa împotriva diferitelor calamități naturale.**

Aceasta este o listă, probabil incompletă, a factorilor care generează și mențin sărăcia. Ea sugerează însă cu claritate că orice strategie trebuie să nu se reducă în nici un fel la suportul economic al celor în sărăcie, ci trebuie să conțină posibilități de acțiune asupra factorilor generatori. Compensarea lipsei de resurse (ajutorul material al celor în sărăcie) fără a acționa asupra factorilor generatori perpetuează starea de lipsă și nevoia de compensare a ei. Mai mult, **crează o stare de dependență** în sensul că ea reprezintă o soluție la problemă, care nu o rezolvă, ci o perpetuează în

mare măsură. Prevenirea și absorbția sărăciei va trebui să fie realizată printr-un pachet de politici care să acționeze complex asupra tuturor acestor factori.

O asemenea abordare nu este sustenabilă și din alte motive:

- Angrenează multe resurse sociale și deci este înalt vulnerabilă la fluctuațiile acestor resurse.
- Afectează negativ efortul de dezvoltare socială. Orientează efortul societății spre supraviețuire, cu puține resurse disponibile pentru dezvoltare. O strategie minimalistă de reducere a sărăciei devine astfel un factor al perpetuării sărăciei.
- De eforturile de suport social beneficiază doar o parte din colectivitate (săracii), ceilalți nebeneficiind decât indirect. Pentru efortul de dezvoltare beneficiază toți membrii colectivității. În aceste condiții, colectivitatea tinde să considere că plătește pentru mulți care nu merită.
- Se creează **un cerc vicios**. O politică socială orientată masiv spre suport social focalizat al celor în dificultate tinde să polarizeze colectivitatea: o majoritate care trăiește sub stresul continuu al responsabilităților și al efortului - recompensele vin mereu în funcție de efort - și o minoritate săracă care este susținută necondiționat, care este mai presus de responsabilitate și obligațiile efortului pentru propria bunăstare; mai mult, orice încercare de presiune riscă să fie privită ca ‘blamare a victimei’.

Introducerea suportului social ca un drept social riscă să introducă un nou tip de discriminare: unele beneficii sunt obținute prin efort, altele prin drept; majoritatea populației se bucur doar de datorii, minoritatea de drepturi.

Capitolul 3 - Profilul sărăciei în România

Sărăcia este o problemă extrem de îngrijorătoare în România. Motivul rezidă în primul rând din faptul că sărăcia în România anulului 1998 este diferită de sărăcia tipică societăților occidentale prospere, atât ca **proporții**, ca **severitate**, cât și din punctul de vedere al **cauzelor** și al **posibilităților de intervenție** ale colectivității.

Proporția și severitatea sărăciei

În țările occidentale, care au atins un nivel rezonabil de prosperitate de masă, există un segment foarte redus de populație care se confruntă cu o sărăcie absolută și un segment ceva mai larg, dar și el suficient de redus care se confruntă cu o sărăcie relativă, deci nu cu o lipsă a mijloacelor elementare de supraviețuire, ci mai mult cu lipsa unui standard decent minim de viață, definit în comparație cu standardul majorității prospere. Fenomenul sărăciei este aici rezidual: un segment restrâns (insule de sărăcie) în raport cu o largă masă relativ prosperă. Nu este întâmplător faptul că în Occident se utilizează un prag de sărăcie *relativ* la standardul mediu de viață: de regulă 50% din venitul mediu.

Proporția de săraci (absolut sau relativ) se înscrie în țările prospere occidentale pe undeva în jur de 10-15% din populație.

În România, proporția și severitatea sărăciei are cu totul alte dimensiuni.

Cele mai multe măsurători s-au concentrat mai mult pe identificarea **sărăciei severe, absolute**. Măsurătorile diferă în funcție de metodologia adoptată și în special de 'zgârcenia' cu care pragul de sărăcie a fost definit. Proporția săracilor se plasează între 22% în Raportul Băncii Mondiale pentru 1994 (axat în mod special pe nevoile de hrană - 80% din coșul minimal), trecând prin aproximativ 28% în diferitele metodologii utilizate recent într-un studiu realizat de CNS, ICCV și alții pentru 1996, un an deja mai bun decât 1994 și, la cealaltă limită cu 38% în raportul ICCV pentru anul 1994, utilizând un coș minimal mai echilibrat, în care consumul alimentar era mai redus decât în cel al . Un recent raport al FMI indica pentru țara noastră cifra de 39%, foarte apropiată de estimarea ICCV. Utilizând o simplă medie, am putea avansa o estimare de 30% pentru sărăcia severă, un nivel probabil puțin discutabil.

Măsurători ale sărăciei relative, utilizând un standard minim decent de viață, au fost realizate doar de ICCV. Nu există în consecință nici o cifră de comparație și control. Studiile ICCV indicau pentru 1994 un rest de 40% aflați sub pragul minim decent de viață sau la limita acestuia (sărăcie relativă). O mare masă a populației are de înfruntat dificultăți severe, prezintă un nivel ridicat de vulnerabilitate față de evenimentele imprevizibile; suferă de lipsuri severe, fiind obligată să reducă consumul în domenii fundamentale ale vieții pentru a acoperi nevoile urgente.

Utilizând aceste estimări, am putea considera că în momentul actual (situația din 1999 -2000 pare chiar a se fi înrăutățit față de cea din 1994) sărăcia ar putea fi estimată a avea următoarele proporții:

30% săraci absolut + 40% săraci relativ

În funcție de utilizarea diferitelor metodologii aceste estimări pot merge ceva în sus sau în jos. Probabil însă că orice estimare rezonabilă nu poate fi fundamental diferită de această configurație. O putem deci lua pe aceasta mai degrabă ca o estimare a unui ordin de mărime, nu neapărat a unui nivel foarte exact. Pe baza acestuia putem estima că:

- **Există un segment substanțial de săraci absoluți, cert mai ridicat decât întregul segment de săraci din țările prospere**
- **Există un segment care probabil este substanțial mai ridicat decât primul de săraci relativ**

Dincolo de măsurătorile care pot fi înalt discutabile, în orice politică anti-sărăcie starea de

spirit a populație reprezintă o variabilă cheie. Or populația țării, în majoritatea ei se simte săracită, trăind la limita decenței, înalt vulnerabilă, cu șanse mai degrabă proaste, cel puțin pe termen scurt.

Autoaprecierea stării de sărăcie

Cum apreciați veniturile actuale ale familiei dumneavoastră?	%
1. Nu ne ajung nici pentru strictul necesar	30,9
2. Ne ajung numai pentru strictul necesar	43,0
3. Ne ajung pentru un trai decent, dar nu ne permitem cumpărarea unor bunuri mai scumpe	18,4
4. Reușim să cumpărăm și unele bunuri mai scumpe, dar cu restrângeri în alte domenii	6,8
5. Reușim să avem tot ce ne trebuie, fără să ne restrângem de la ceva	0,6
9. Nu știu /non-răspuns	0,2
	100,0

În orice societate, unii oameni se consideră bogați, alții se consideră săraci. Dvs. unde vă situați pe următoarea scară?

	Sărac										bogat	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NR	
%	6,8	10,6	17,6	19,6	31,4	9,5	2,2	0,7	0,4	0,1	1,1	

Analize statistice univariate pun în evidență faptul că nu există deosebiri semnificative în modul de a răspunde la cele două întrebări decât între subiecții din prima și cei din ultima decilă de venit.

Sursa datelor: Barometrul resurselor umane realizat de CURS S.A. în iunie 1998, la solicitarea Fundației pentru o Societate Deschisă

Faptul că oamenii se autoetichetează ca săraci este prin el însuși îngrijorător. Eticheta de 'sărac' este în orice societate, și în mod cert în cea românească, o etichetă stigmatizantă. Ea presupune o poziție socială mai degrabă defensivă, asociată cu suspiciunea că într-o măsură semnificativă ea se datorează unor defecte personale. Nimeni nu se declară de bunăvoie sărac și nici nu consideră că acesta este un titlu cu care s-ar putea mândri. Faptul că mult peste jumătate din populație se declară a fi săracă sau mai degrabă săracă decât bogată este un indicator clar al gradului de sărăcie al populației.

În aceste condiții, se poate estima cu un grad ridicat de siguranță că majoritatea populației experimentează situația de sărăcie, în diferite grade; trăiește în condiții dificile de viață, se simte săracă și, evident, suportă efectele degradante și distructive ale situației de sărăcie.

Sărăcia în România nu reprezintă doar rezultatul eșecului marginal al integrării individuale în economia de piață, relativ ușor de compensat datorită dimensiunilor sale reduse. Ea nu este nici doar produsul reajustărilor economice. Este în primul rând efectul căderii brutale a economiei. Largi segmente ale populației, care ar fi trebuit să constituie clasa de mijloc prosperă, manifestă caracteristici ale sărăcirii sau o vulnerabilitate ridicată față de procesele de dezagregare a economiei. Datorită limitării severe a resurselor bugetare, chiar sărăcia extrem de severă este compensată doar într-o măsură parțială.

Cum am putea defini, din această perspectivă profilul sărăciei în societatea românească actuală ? Pentru a avea un răspuns trebuie să invocăm o caracteristică definitorie a situației actuale a României: **suntem o țară cu un grad relativ ridicat de modernizare a vieții sociale, dar brusc**

sărăcită. Largi segmente ale colectivității trăiesc într-un context modern: lucrează într-o economie de tip modern, locuiesc în orașe cu infrastructură modernă. Necesitățile sunt deci cele impuse de forma modernă de organizare a societății. Prin aceasta suntem foarte diferiți de societățile tradiționale. Pe de altă parte, societatea noastră, angajată într-un proces rapid de modernizare, tocmai în momentul în care ar fi trebuit să culegă fructele acestui efort, a realizat că procesul de modernizare în care a fost angajată s-a dovedit a fi fost irațional, inefficient, intrând într-o uriașe criză. Singura soluție era **tranziția** la un alt tip de societate modernă. Criza structurală a societății socialiste (declanșată încă din cea de a doua jumătate a anilor '70, dar adâncită rapid după 1980) a fost amplificată de căderea economică catastrofală a perioadei de tranziție.

Nevoile minimale de trai într-o societate modernă tind să se plaseze la nivelul necesar funcționării acesteia. La nivelul aspirațiilor se produce de asemenea tendințe contradictorii: pe de o parte, standardul colectiv de estimare a sărăciei tinde spre nivelul ei relativ, corespunzător unei societăți moderne; pe de altă parte, datorită lipsei severe de resurse, aspirațiile tind să regreseze spre minimul absolut, de subzistență.

România nu este numai o țară cu un grad relativ ridicat de modernizare, dar este o țară europeană. Întotdeauna, și cu atât mai mult după 1989, nivelul de aspirații al populației a tins să fie modelat de standardul de viață european occidental. Izolarea impusă de regimul socialist a limitat sever constituirea unui asemenea cadru de referință. Deschiderea rapidă spre economia mondializată, multiplicarea contactelor cu Occidentul au avut ca efect inevitabil și o explozie a aspirațiilor, a nevoilor, în condițiile prăbușirii posibilităților.

Am putea în concluzie să estimăm că definirea socială a sărăciei în România oscilează între minimul de subzistență și minimum social (decent), fiind modelată de factori cu acțiune contrară. Dacă resursele precare caracteristice unui largi părți a populației cât și adaptarea aspirațiilor la condiții premoderne extrem de sărace în care trăiesc segmente importante ale populației tind să coboare definiția socială a sărăciei spre un prag scăzut, de tip absolut, aspirațiile forjate de experiența modernității și a deschiderii rapide spre Occidentul prosper o împing în sus spre condițiile minime ale unui trai decent în condițiile unei societăți moderne.

Situația României nu este unică. Toate țările antrenate în tranziție au de înfruntat problema exploziei sărăciei. Analiza întreprinsă recent de WIDER, institutul ONU specializat pe problemele dezvoltării economice, cu sediul la Helsinki, asupra a 18 țări în tranziție, a scos în evidență faptul că față de 1989, în 1993-95 sărăcia a crescut de 12 ori: de la 14 milioane la 165 milioane, atingând aproximativ 45% din populația țărilor considerate.

Grupuri sociale cu risc ridicat de sărăcie și factori de risc

Datorită standardului scăzut de viață al mării majorități a populații, gradul de vulnerabilitate este ridicat. Este suficientă intervenția unui factor de risc pentru ca situația familiei să fie sever deteriorată. Următorii **factori de risc** sunt generatori de sărăcie severă în aproape toate grupurile sociale:

- * Pierderea unui venit salarial în familie.
- * Boală prelungită, mai ales în situațiile neacoperite de asigurări sociale.
- * Cheltuieli masive pentru probleme de sănătate.
- * Handicap sever al unui membru al familiei.
- * Depășirea numărului de doi copii în întreținere.
- * Despărțirea familiei, divorț, părăsirea familiei.
- * Alcoolism, dependență de drog.
- * Lipsa locuinței, pierderea locuinței.

Analizele asupra sărăciei indică o convergență ridicată a concluziilor. Următoarele grupuri sociale prezintă un risc ridicat de sărăcie severă:

* Familiile în care adulții nu au o ocupație stabilă: fie sunt șomeri, fie sunt descurajați de a mai căuta locuri de muncă. Ele trăiesc din câștiguri ocazionale, din ajutoare de șomaj, din ajutor social, sau chiar din alocațiile pentru copii. Nivelul scăzut al beneficiilor sociale care constituie sursa principală de venituri nu este de natură să compenseze decât parțial lipsa severă de mijloace.

* Familiile de la sat, lipsite de pământ sau cu pământ puțin, locuind în zone cu ofertă scăzută de muncă.

* Familiile cu copii, dispunând de un singur salariu, relativ scăzut, sau chiar două salarii spre salariul minim.

* Familiile monoparentale, mai ales cele cu doi sau mai mulți copii.

* Vârșnicii lipsiți de pensie, familiile de pensionari cu o singură pensie, pensii mici, în mod special foștii țărani cooperatori.

* Tineri lipsiți de calificare care nu pot găsi decât munci ocazionale, în economia subterană; mai ales în situația în care nu au locuință (situația dramatică a copiilor care din casele de copii care ating vârsta de 18 ani) și nu pot locui cu părinții și nu pot fi sprijiniți de aceștia.

Situația copiilor este una deosebită. Există în multe abordări ale sărăciei o **tentație adulto-centrică**. Se consideră că nevoile minimale de subzistență ale adultului sunt valabile și pentru copii și tineri. Aplicarea standardelor valabile pentru adulți la copii operează o nedreptățire structurală a acestora. Adultul, cu capacități formate, poate ‘subzista’ o perioadă relativ îndelungată la un minim sever, putând să se reintegreze în viața activă în condițiile apariției oportunităților adecvate. În ceea ce privește copiii, ‘subzistența’ trebuie să includă în mod obligatoriu nevoile de formare și dezvoltare a capacităților, esențiale pentru o integrare socială eficientă la maturitate. Deficitul de suport pentru copii este de natură să marcheze negativ evoluția unui segment important al generației tinere, fie prin cronicizarea sărăciei care a prezidat formarea copiilor, fie, mult mai grav, prin deformări comportamentale greu corectabile.

Sărăcia copilului este altceva decât cea a adultului. Formele de suport pentru copiii aflați în situație de sărăcie trebuie să fie diferite de formele de suport pentru adultul sărac.

Și **tinerii** trebuie tratați oarecum separat. Tinerii se află într-o fază crucială a integrării lor în viața adultă. Câteva lucruri sunt esențiale pentru ei:

- Suport pentru întemeierea gospodăriei. Locuința reprezintă o condiție esențială, extrem de problematică pentru mulți dintre tineri.
- Suport pentru continuarea studiilor și calificare
- Suport pentru integrarea în viața economică activă.

Există două obstacole în calea promovării unei politici sociale agresive în sfera suportului pentru copil. În primul rând, mentalitatea tradițională că familia trebuie lăsată complet responsabilă pentru formarea copiilor. În societatea modernă o asemenea concepție poate fi chiar periculoasă. Toate familiile cu copii trebuie susținute într-o formă sau alta. În plus, familiile în dificultate trebuie să primească un suport special de la colectivitate. Efectele negative ale unei asemenea abandonări a copilului pot fi importante pe termen scurt și lung. Al doilea obstacol, probabil cel mai important, îl reprezintă suspiciunea că ajutorul mai mare pentru familiile cu copii pe de o parte va fi folosit neapărat pentru copii, iar pe de altă parte va crea la unele familii o atitudine de dependență de un asemenea beneficiu, devenind chiar un posibil motivator al unei natalități iresponsabile. Chiar dacă această din urmă presupuziție ar fi corectă, și există o largă evidență că nu acesta este cazul, este nevoie de găsit acele mecanisme prin care suportul social să fie cât mai focalizat pe copii, evitându-se deturnarea lui și stimulându-se responsabilizarea familiei.

Natura sărăciei

În condițiile actuale ale României profilul sărăciei este răsturnat în raport cu societățile prospere. În condițiile noastre, **sărăcia relativă la nevoi**, care este în fapt o sărăcie de tip absolut, tinde să fie de masă; **sărăcia relativă la ceilalți, la standardele colective**, este, inevitabil, relativ restrânsă.

Sărăcia relativă la nevoi se exprimă prin lipsa unor condiții fundamentale de viață: locuință neconfortabilă, îmbrăcăminte nesatisfăcătoare, hrană insuficientă în special calitativ, deficit de îngrijire medicală, lipsa condițiilor de participare școlară a copiilor. Ea poate fi aproximată printr-un coș minim de bunuri și servicii care să asigure un standard decent minim. Dacă unii săraci se compară cu alții (mecanismul sărăciei relative), unii pot concluda că sunt mai puțin săraci.

Această răsturnare este importantă și prin implicațiile sale metodologice. În condițiile în care sărăcia raportată la nevoi este cea crucială, singura metodologie cu adevărat semnificativă pentru estimarea nivelului general de sărăcie este cea care derivă pragul de sărăcie din resursele necesare acoperirii nevoilor minime. În societățile prospere metodologia cea mai utilizată este cea care recurge la comparația cu ceilalți: pragul de sărăcie ca un procent din venitul mediu (de regulă 50%), chiar dacă acesta este peste nivelul minim de satisfacere a nevoilor fundamentale.

Cauzele sărăciei

În țările cu economii prospere și consolidate, sărăcia este produsul marginal fie al eșecului personal de adaptare la o economie tot mai competitivă, fie prețul plătit de colectivitate pentru angajarea într-un proces înalt competitiv, a unei structuri în care **riscul** este un motor esențial al dezvoltării. Sărăcia reprezintă aici costurile marginale inevitabile ale asigurării unei creșteri rapide a prosperității. În România, ca de altfel în mai toate țările în tranziție, sărăcia nu este doar produsul marginal al noului sistem economic, sau al restructurării economiei, ci în mod special este efectul **căderii** dramatice a economiei în ultimul deceniu și jumătate a regimului socialist și accelerată în primii ani ai tranziției. Dezorganizarea și blocarea economiei, scăderea eficienței muncii sunt în momentul de față marele producător de sărăcie: marea majoritate a veniturilor primare au scăzut cu mai mult de 40% față de situația și ea mizerabilă a anului 1989; capacitatea statului de suport, prin mecanisme diferite, a grupurilor în dificultate a scăzut și ea. Natura sărăciei în țara noastră trebuie căutată deci în masa întregii economii. Populația României, spre deosebire de populația din țările tradițional sărace, este o populație **sărăcită** de o neobișnuită criză a economiei. Frustrarea căderii economice este o componentă importantă a experienței colective a sărăciei. Standardul de viață atins prin anii '70 și în mod special referința la standardul de viață al Occidentului prosper, stimulat de brusca deschidere a societății noastre, sunt surse de adâncire a sentimentului de sărăcire /sărăcie.

Există și ceva pozitiv în această situație specială: sentimentul că este ceva provizoriu; speranța și chiar atitudinea activă de ieșire din sărăcie, neparalizată de acceptare și resemnare.

Capitolul 4 - Perspective pe termen scurt și mediu

Perspective economice

De la regimul socialist am moștenit o economie modernizată forțat, extrem de vulnerabilă în competiția mondială datorită caracterului ei irațional, a dezechilibrelor structurale și a decalajului tehnologic în creștere. În 1989 economia românească se afla deja într-o criză cronică de lung termen. Am moștenit totodată și o societate intrată într-un proces rapid de sărăcire, evident în anii '80. În ultimul deceniu al regimului socialist economia a fost menținută în funcțiune prin sacrificarea standardului de viață al populației. S-a petrecut un paradox aici: creșterea economiei socialiste, în loc să fie o sursă durabilă pentru creșterea standardului de viață, a devenit în ultima parte a regimului socialist o sursă de sărăcire a populației. Procesul de sărăcire a avut loc printr-o mulțime de mecanisme: reduceri importante ale veniturilor directe ale populației (salarii, pensii), creșteri de prețuri în ritm mai rapid decât salariile, instalarea unei rarități tot mai accentuate a bunurilor disponibile pe piață, prin reduceri masive în cheltuielile sociale pentru serviciile de sănătate și educație.

Restructurarea economiei, declanșată încă din 1990, a impus un nou cost social unei populații care și așa se situa la un nivel acut de sărăcie. Căderea economiei în anii care au urmat a depășit costul rezonabil al unei tranziții adecvat controlate. Întârzierile în reforma economică, schimbările insuficient articulate, privatizarea haotică și contraproductivă, deficitul intervenției statului în organizarea și coordonarea tranziției, explozia corupției și a criminalității au generat amplificarea enormă a costurilor sociale. Procesul de sărăcire s-a intensificat dramatic.

Posibilitățile de intervenție

Configurația și natura sărăciei din prezent în țara noastră condiționează și posibilitățile de intervenție.

În societățile cu prosperitate de masă, sărăcia poate fi compensată eficient prin transferuri sociale. O parte acceptabilă din prosperitatea colectivă poate fi transferată pentru a se asigura un minim de viață pentru segmentul sărac minoritar. Pentru țările occidentale problematic nu este efortul economic de suport al celor săraci, ci alte fenomene complementare: creșterea dependenței de suport a segmentului sărac, excluziunea socială care este atât o sursă a sărăciei, cât mai ales un efect nedorit al formelor pasive de suport. Problematic sunt alte componente ale politicilor sociale ca de exemplu asigurarea sănătății la nivelele tot mai costisitoare atinse de tehnologia medicală; susținerea sistemului de asigurări sociale (în calitatea acestuia de contract între generații) în perspectiva îmbătrânirii populației.

Fiind indusă în proporții de masă de criza economică a societății românești, sărăcia poate fi reajustată la proporțiile normale ale unei societăți moderne doar prin relansarea economiei și prin atingerea unui nivel economic apropiat de cel al țărilor dezvoltate. Absorbția sărăciei nu depinde decât într-o măsură relativ redusă de transferurile sociale. Chiar și sărăcia absolută, severă devine problematic de compensat, datorită rarității acute a resurselor bugetare pentru transfer.

O cale complementară a transferurilor sociale, pentru care limitarea resurselor nu mai este atât de severă, o reprezintă activizarea grupurilor aflate în dificultate pentru identificarea și utilizarea cât mai eficientă a resurselor disponibile la nivel individual și comunitar. Formele de activizare sunt vitale atât datorită limitării severe a resurselor financiare publice, cât și în calitatea lor de terapie socială: recuperarea situațiilor de paralizie și blocaj social; revigorarea capacităților anemiate de șocurile succesivelor crize economice și sociale; însănătoșirea vieții comunitare.

Procesul de absorbție a sărăciei de masă se plasează pe o perioadă istorică relativ îndelungată, ale cărei orizonturi de timp sunt dificil de precizat. Se poate însă estima că structural

vor trebui să fie parcurse trei mari stadii, prezentând configurații specifice ale politicilor sociale:

Stadiul 1 (actual): Stare de sărăcie relativă de masă: un segment important al populației aflat în sărăcie severă; dezechilibre și lipsuri cronice severe pentru majoritatea populației; vulnerabilitate ridicată pentru un segment ridicat al populației

Stadiul 2: Bunăstare moderată: majoritatea populației se bucură de un trai decent minim, dar cu vulnerabilități ridicate, depărtat semnificativ de standardul de viață occidental de referință; existența unui segment apreciabil de săraci

Stadiul 3: Bunăstare consolidată: un nivel de bunăstare satisfăcător pentru majoritatea populației; vulnerabilitate social-economică limitată; proporție marginală de săraci.

O predicție optimistă: Creștere economică complementar cu șocurile târzii ale dezechilibrelor actuale

Chiar în cel mai optimist scenariu al unei creșteri economice viguroase și constante, dinamica societății românești nu va fi lin ascendentă din punctul de vedere al **reabsorbției sărăciei**.

Cutremurul economic al ultimilor ani va produce predictibil o mulțime de replici care vor agrava situația și așa dificilă din multe zone ale societății românești. Unele segmente ale populației vor fi afectate de adevărate noi șocuri ale sărăcirii declanșate de costurile târzii ale crizei economice actuale, inclusiv de reșezarea sistemului economic.

Se pot identifica mai multe șocuri și complementar valuri ale sărăcirii care au fost și vor fi resimțite de societatea românească în viitorul apropiat.

1. Primul șoc (val) a fost declanșat de reforma economică: liberalizarea prețurilor cu eliminarea subvențiilor. Raritatea bunurilor ieftine, pe care în principiu, marea majoritate a populației le putea obține cu veniturile disponibile, a fost înlocuită cu abundența bunurilor, greu accesibile însă datorită rarității resurselor financiare ale populației.

2. Cel de al doilea șoc: reșezarea treptată a prețurilor la nivel mondial. Avantajul inițial al unor prețuri mai mici, datorită costului mult mai redus al forței de muncă, este pe cale de epuizare, nu datorită creșterii costului forței de muncă, ci în primul rând datorită productivității scăzute a muncii și a slabei calități. Ritmul de aliniere a prețurilor la bunurile de consum la nivelul celor mondiale este foarte avansat. Deja la multe produse, și datorită lipsei competiției, unele prețuri se situează peste prețul mondial. Noi dezechilibre în bugetele și așa precare ale populației sunt induse continuu de acest proces.

3. Cel de al treilea șoc, care a accentuat efectele negative ale primului șoc, **a fost generat de căderea economiei** care doar parțial a fost efectul restructurării: căderea industriei în primul rând, dar și criza cronică a agriculturii. Scăderea numărului salariaților a fost o constantă a ultimilor ani. Veniturile salariale s-au erodat. Erodarea celorlalte venituri a fost chiar și mai rapidă.

4. Cel de al patrulea șoc /val este generat de epuizarea stocurilor de bunuri acumulate de către populație. Acumularea de bunuri din perioada anterioară și, în mod special, din primul an al tranziției, a reprezentat un important amortizor pentru șocul scăderii veniturilor. Populația a putut trăi la un nivel superior veniturilor actuale, prin consumul acumulărilor.

O mare parte a populației reușise să cumpere în condiții relativ avantajoase locuințe până în 1989. Aproape toți chiriașii din locuințele construite de stat și-au cumpărat locuința în anii '90 la prețuri mai mult simbolice. Unele acumulări de bunuri de folosire îndelungată (mobilă în mod special, aparatură casnică, îmbrăcăminte, mașină) au fost realizate până în 1990 și completate substanțial în 1990. Importurile de bunuri de consum, înalt subvenționate, au reprezentat un suport masiv pentru populație în acea perioadă.

Epuizarea acestor acumulări reprezintă o sursă suplimentară de dificultăți pentru o masă mare de familii.

Problema locuințelor prezintă un aspect critic din acest punct de vedere. Socul va fi suportat în mod special de un larg segment al tinerei generații. Silit să cumpere locuință sau să locuiască cu chirie în contextul pieței libere a locuințelor, și a unei crize în accentuare a spațiului locativ, el va fi împins într-o situație economică extrem de dificilă. La acesta se adăugă și un important grup de familii adulte care din motive variate este forțat să locuiască cu chirie /să cumpere locuințe. Cei care vor reuși să obțină locuințe cu chirie din fondul public vor fi mai puțin expuși, dar proporția lor este extrem de redusă. Creșterea chiriei la locuințele publice, absolut justificată și chiar inevitabilă, va afecta semnificativ echilibrul fragil al bugetului multor familii. Extinderea fenomenului chiriei în sistemul proprietății private va reprezenta în mod clar o sursă de sărăcire pe termen mediu cel puțin, până când ea va fi compensată de o creștere adecvată a veniturilor.

5. Socul produs de epuizarea capacității de suport a generației adulte pentru generația tânără. Sprijinul economic al părinților pentru copii era o practică tradițională, fiind accentuată de criza societății socialiste. Această sursă de suport a devenit în condițiile actualei crize economice o sursă importantă de diferențiere socială. Epuizarea resurselor generației adulte face ca acest suport să scadă la rândul său. Tot mai muți tineri nu mai pot beneficia de un asemenea suport, esențial pentru întemeierea propriei gospodării, fapt care reprezintă o sursă specifică a dificultăților economice ale noii generații.

6. Segmentul noii generații care vine cu un deficit de capacități și șanse. Un important segment al viitorilor săraci va proveni din tinerii care prezintă un deficit important de formare școlară și profesională. Imediat după 1989, participarea școlară a cunoscut o scădere semnificativă. Cuprinderea în învățământul primar, extrem de ridicată în regimul socialist, a cunoscut pentru câțiva ani o scădere: datele sunt extrem de fragile, dar se poate stima că, în primii ani ai tranziției peste 5% din copiii de vârstă școlară au rămas în afara sistemului școlar, având de înfruntat o viață întreagă lipsa completă a școlarizării. Abandonul în ciclul secundar a crescut: un alt segment, deci, probabil foarte extins, se caracterizează printr-o școlarizare cu totul insuficientă. Tinerii care au intrat după 1990 pe piața muncii au găsit o ofertă de locuri de muncă înalt polarizată: pentru o proporție redusă a lor, posibilități profesionale înalt calificate, foarte bine plătite, aduse de noile sisteme ale economiei de piață; pentru marea lor majoritate însă, locuri de muncă slab calificate, datorită declinului puternic tocmai al segmentului de industrie caracterizat prin tehnologie de vârf. Formată profesional în condițiile unei oferte de locuri de muncă scăzută atât cantitativ cât mai ales calitativ, tânără generație se caracterizează printr-un deficit grav de calificare și experiență profesională.

7. Al șaptelea șoc: viitorul flux din agricultură și sat spre industrie-servicii și oraș. Retrocedarea pământului a reprezentat un amortizor extrem de eficace al procesului de sărăcire. O masă mare de persoane a putut obține din micile loturi de pământ redobândite o parte importantă a resurselor absolut necesare vieții. Fragmentarea pământului și reorientarea spre agricultură a unei mari mase de persoane a generat mai degrabă o agricultură de supraviețuire, la un nivel de productivitate extrem de scăzut. O asemenea situație a fost acceptabilă pentru generația vârstnică care primește pensie din participarea trecută în sistemul muncii salariale și care folosește munca pe parcela de pământ disponibilă, cu mijloace tehnice mai degrabă rudimentare, doar pentru completarea veniturilor din pensie. De asemenea pentru cei care pot să completeze aceste venituri

cu activități quasi-salariale modeste. O agricultură suficient de performantă și competitivă nu se poate realiza însă pe această bază. Cei care nu au pensie din sistemul de stat sau cei care nu au vârsta pensiei, în cea mai mare parte a lor, nu pot miza pe venituri minim satisfăcătoare dintr-o asemenea agricultură. Reconcentrarea agriculturii este un proces inevitabil care încă nu are proporții semnificative datorită nu lipsei ofertei ieftine de pământ, ci a lipsei de resurse a viitoarei clase de agricultori moderni.

În perspectiva anilor viitori, mai ales în condițiile unei înviorări a economiei, vom asista inevitabil la un al doilea val de eliberare din agricultură și migrare spre industrie și oraș. Procesul de reconcentrare a pământului, inevitabil în viitorul apropiat, va produce eliberarea din agricultură a unei mase importante de populație. Generația vârstnică care a supraviețuit aproape exclusiv din agricultură dispare. Noua generație va fi presată să iasă din agricultură. Numărul locurilor noi de muncă în sectorul non-agricol trebuie să crească mult mai accentuat pentru a absorbi acest segment. Concentrarea pământului va diminua totodată numărul celor care completeau din agricultură veniturile din alte surse: salarii, pensii, ajutor de șomaj, ajutor social. Dispariția treptată a veniturilor obținute din mica gospodărie agricolă va împinge în dificultate severă pe cei care găseau în acest sector o compensare a veniturilor lor precare. Pe de altă parte, persistența micii gospodării agricole de supraviețuire va crea insule de sărăcie cronică și de subdezvoltare.

Unii dintre cei care vor renunța la pământ, o vor face cu intenția de a se orienta spre alte sectoare, mai degrabă salariale, mult mai rentabile. Va exista și un important segment care o va face sub presiunea sărăcirii. O nouă problemă se va contura tot mai clar în viitor: absorbția în sectorul non-agricol a unei mase mari de persoane. Problema anilor viitori nu este deci numai cea a absorbției șomajului actual (care nu atinge cote excesiv de ridicate), ci mai ales a resalarizării economiei; a reabsorbției în sistemul salarial sau a micii inițiative economice a unei segment important de populație împinsă în afara sistemului economiei de piață, mulți dintre ei participanți doar la o agricultură de supraviețuire lipsită de speranțe. Pentru mulți dintre ei, aceasta va echivala cu re-migrarea spre oraș.

Migrarea înapoi spre oraș va agrava problema lipsei de locuințe în mediul urban, cu toate consecințele sale: condiții foarte proaste locuit pentru unii; prețuri ridicate de cumpărare a locuințelor; chirii ridicate.

8. Al optulea șoc: accentuarea polarizării de venituri. În ultimii ani, polarizarea veniturilor în societatea românească a crescut într-un ritm foarte rapid. Este probabil că ea se va accentua în continuare în anii ce urmează, până se va atinge un punct de echilibru și, probabil, chiar de ușor revers. Toate studiile arată că creșterea polarizării veniturilor reprezintă un factor independent de creștere a sărăciei într-o colectivitate. Dacă multe dintre șocurile menționate până acum au fost direct sau indirect suportate de către marea masă a colectivității, șocul diferențierii veniturilor va fi suportat masiv de anumite segmente: salariații cu salarii mici, o mare parte din agricultori, familiile cu mulți copii, tinerii proveniți din familiile sărace și în consecință lipsiți de sprijinul părinților, persoanele fără locuință proprietate personală (în mod special tinerii), cei care se află în situația de a face investiții masive în reparații scumpe ale locuințelor, cei eliberați din agricultura de subzistență prin sărăcire și pierdere a pământului, noii migrați de la sat la oraș care sunt în situația dificilă de a obține un loc de muncă (de regulă mai prost plătit) și de a obține o locuință.

9. Eliminarea deficitului infrastructurii bunăstării - deficitul de locuințe, cantitativ și calitativ, deficitul infrastructurii serviciilor sociale (școli, spitale, instituții de cultură). Acest deficit a debutat ca efect principal al crizei economiei socialiste, din a doua parte a anilor '70, dar s-a accentuat după 1990 și este încă în creștere. Deficitul infrastructurii bunăstării colective reprezintă o premisă negativă, care va amâna atingerea unui nivel satisfăcător al standardului de viață.

Un caz special: erodarea calității stocului de locuințe construit în anii '60-'70 care va impune investiții substanțiale din partea populației. Multe dintre locuințele construite înainte de 1989 se apropie de limita naturală de reparații capitale. Calitatea proastă, cât și uzura morală a

multor dintre ele, sunt factori agravanți ai problemei. Este de așteptat că multe familii vor fi împinse în dificultăți financiare grave în momentul în care aceste investiții vor deveni inevitabile. Se poate estima că această problemă nu aparține unui viitor prea îndepărtat, ci începe să se contureze încă în momentul actual.

10. Al zecelea șoc (val) previzibil în momentul de față, îl constituie acumularea de efecte ale sărăcirii din ultimele două decenii, apariția unor punți cronice de sărăcie, creșterea vulnerabilității unui segment important al populației. Chiar în presupuziția stopării declinului standardului de viață și a relansării creșterii sale treptate, segmente semnificative ale populației vor rămâne prizoniere ale sărăciei, datorită cumulării inevitabile ale deprăvărilor și deficitelor existente. Situațiile de înaltă vulnerabilitate sunt extrem de diferite. Vom menționa câteva dintre ele:

O problemă cu vechi rădăcini o reprezintă *incapacitatea de a acoperi cheltuielile de întreținere* a multor familii care locuiesc în blocuri. Procesul este agravat de creșterea accentuată a costului energiei și a serviciilor implicate, inclusiv datorită tehnologiei ineficiente moștenite și a lipsei de competiție în domeniu. Neachitarea întreținerii împinge în criză întreaga comunitate de locatari ai blocului respectiv. Acum câțva timp, ziarele au avansat câteva date absolut îngrijorătoare care se referă însă doar la vârful icebergului: numai în București 800 de asociații de locatari au fost deconectate de la apa caldă și încălzire; câteva sute de asociații au fost deconectate chiar de la apa curentă. Se poate presupune că cea mai mare parte dintre ‘rău-platnici’ se află în imposibilitatea absolută de a acoperi datoriile imense acumulate și chiar dacă ar fi sprijiniți să achite restanțele, nu ar putea în viitor să-și achite datoriile curente. Juridic, soluția este evacuarea și recuperarea datoriilor de către asociațiile de locatari. O asemenea soluție este însă impracticabilă, împingând în situații disperate multe familii. Mai nou, au apărut întreruperi ale furnizării de apă caldă pentru orașe întregi.

11. Deficitul de capacitate a planificării familiale este un alt factor de risc. Studiile arată că liberalizarea avorturilor și larga disponibilitate a mijloacelor moderne contraceptive nu a introdus o libertate completă în a decide dimensiunile propriei familii. Segmentele cele mai sărace sunt caracterizate printr-un acces redus la mijloacele de control a natalității. Este frecventă aici chiar o atitudine de abandon a oricărei tentative de a o face. Datele cercetării **Sănătatea reproducției**, indică faptul că în segmentul de populație cu statut socio-economic scăzut natalitatea este dublă decât cea a segmentelor superioare și medii, ea agravând problemele segmentului cel mai sărac al populației și punând în situații de risc ridicat copiii din acest mediu. Alte studii indică faptul că în segmentele cele mai sărace, natalitatea este ridicată nu datorită opțiunii libere, ci a neputinței. Natalitatea scăpată de sub propriul control este un factor specific de producere continuu a sărăciei.

12. Efectele de sărăcire pe termen mediu și lung ale actualei explozii a criminalității. Pe lângă faptul că criminalitatea are un efect advers imediat, adesea devastator, asupra victimei, ea are un efect puternic advers imediat și înalt persistent asupra persoanei infractoare și a familiei sale.

*

* *

Întreagă această analiză sugerează faptul că prevenirea și absorbția sărăciei reprezintă o sarcină extrem de complexă. Ea presupune nu numai stoparea declinului standardului de viață și reversul acestuia, ci totodată prevenirea și absorbția șocurilor viitoare ale sărăcirii. Este clar că chiar în ipoteza care ar putea fi rezonabilă, a stopării declinului și a relansării economiei, replicile viitoare ale imensului cutremur al sărăcirii vor afecta încă mult timp advers societatea românească.

Capitolul 5 - Direcții generale

Ce așteaptă colectivitatea de la o strategie anti-sărăcie?

O îngrijorare de masă. În România sărăcia este percepută nu atât ca o stare a unui segment marginal, ci mai degrabă ca o stare a majorității colectivității. Ea este asociată cu grupuri sociale mari: pensionari, șomeri, familii cu copii, tineri fără un sprijin suficient din partea părinților și chiar familii active cu un singur salariu sau cu două salarii mici. Estimările liniștitoare ale proporției sărăciei – de genul 22% din populație sunt săraci - sunt întâmpinate cu un zâmbet. Majoritatea populației se simte săracă. Sau dacă nu chiar săracă, afectată substanțial de sărăcie, îngrijorată de vulnerabilitatea ridicată la fluctuațiile vieții. Majoritatea populației consideră că resursele de abia ajung unui trai la limita sau sub limita minimului necesar. Sărăcia este percepută pe fondul general al căderii economice. Tranziția, oricât de necesară ar fi ea (puțini o pun ca atare sub semnul întrebării) este estimată a fi produs un proces de sărăcire de masă. În contrast cu multe dintre definițiile și operaționalizările propuse de diferitele măsurători, obsedate de imperativul politic de a identifica un segment de săraci nu excesiv de mare care ar putea face obiectul suportului social, starea de spirit este diferită. Colectivitatea consideră că sărăcia este gravă nu în măsura în care ea ar afecta un segment delimitat și minoritar, ci pentru că afectează majoritatea populației.

Strategia suportului pentru cei mai săraci dintre săraci. A combate sărăcia nu înseamnă în România actuală doar a ajuta pe unii foarte săraci, ci a face ceva pentru standardul de viață al întregii colectivități. O strategie care ar ușura situația celor mai săraci dintre săraci, care ar putea de exemplu fi circumscrisi la aproximativ 10% din populație, riscă să nu primească suportul necesar al restului populației care se simte ea însăși, în marea ei majoritate, a fi într-o anumită măsură săracă. Dacă cineva ar lansa ideea că un sistem similar cu cel al ajutorului social ar putea eradică sărăcia în România, atitudinea publică ar fi de șoc și frustrare: s-ar crede că respectivul nu știe despre ce vorbește; că se referă la altceva decât colectivitatea consideră că este sărăcia; sau că deliberat vrea să inducă opinia publică în eroare.

O strategie centrată exclusiv pe suportul **celor mai săraci dintre săraci** nu are șanse să fie susținută de o populație care în majoritatea ei se simte într-un fel sau altul săracă. Ea nu este în consecință sustenabilă politic.

În proiectarea strategiei anti-sărăcie, problema nu derivă din diferența de sens acordată termenului de sărac: ce înțeleg unii sau alții prin sărac. Ci este o problemă mult mai gravă. Ea se referă la așteptările colectivității față de politica socială a statului.

Starea de sărăcie de masă, vulnerabilitatea ridicată a majorității populației la fluctuațiile unei economii care nu s-a oprit încă din cădere generează o așteptare tot mai acută a populației ca statul să întreprindă ceva pentru îmbunătățirea situației: o reformă economică care să nu ducă la prăbușire, ci la creștere, stimulare a dezvoltării economice, atragerea capitalului, controlul inflației, adică o politică economică, și în al doilea rând o politică socială de suport.

Sprijinul pentru cei mai săraci dintre săraci este un obiectiv legitim, dar doar în cadrul unui angajament colectiv mai general de a face ceva pentru depășirea situației actuale caracterizată printr-o stare de lipsă quasi-generalizată. Reducerea suportului la ‘cei mai săraci dintre săraci’ ar produce o stare de frustrare, nu pentru că majoritatea populației s-ar aștepta să fie ajutată cum sunt ajutați cei mai săraci. Ci pentru că ea se așteaptă ca statul să-și asume gravitatea situației și să promoveze un pachet de măsuri care să împingă lucrurile în direcția bună. A reduce efortul statului la ajutorul unui segment redus, este de natură să producă frustrarea majorității care se simte paralizată în efortul ei de a-și spori bunăstarea de blocaje mai generale pe care nu le poate depăși în mod individual. În plus, o masă mare a populației, care se estimează ea însăși a se situa cel puțin la limita sărăciei, este de presupus a avea rezerve serioase față de un efort public orientat extrem de focalizat spre suportul celor mai săraci. Inevitabil în aceste condiții, o asemenea strategie este puțin sustenabilă. Este predictibil ca cei care se simt și ei săraci să tindă să estimeze că situația multora dintre cei mai săraci nu se datorează neapărat unor condiții independente de voința lor, ci propriului

comportament. Este exact ce se întâmplă cu atitudinea publică față de sistemul ajutorului social: el este pe departe cel mai puțin susținut component al sistemului de protecție socială.

Cercetările sugerează faptul că în explicarea colectivă a cauzelor sărăciei, se produce o polarizare: pentru sărăcia de masă, se estimează că vina o poartă aproape în mod exclusiv ‘societatea’, procesele sociale globale care afectează situația economică a întregii colectivități; pentru sărăcia celor mai săraci, deși contribuția acestor procese nu este exclusă, se acordă o contribuție importantă atitudinii personale - lipsă de motivație, de efort, alcoolismul etc.

Cauzele sărăciei

Unii oameni trăiesc în sărăcie. Acest lucru se întâmplă: (o singură variantă de răspuns)	
1. pentru că nu au avut noroc	9,2%
2. pentru că sunt leneși	18,6%
3. datorită societății în care trăim	63,6%
4. alt motiv	2,8%
9. nu știu / non răspuns	5,8%

Sursa datelor: Barometrul resurselor umane realizat de CURS S.A. în iunie 1998, la solicitarea Fundației pentru o Societate Deschisă

Locul strategiei anti-sărăcie în contextul politicii sociale

Într-o situație de criză puternică ca aceea cu care se confruntă țara noastră, este extrem de important de definit direcțiile și obiectivele politicii sociale și de a plasa în acest cadru strategia anti-sărăcie.

Din acest punct de vedere se pot identifica trei opțiuni care se prefigurează în conștiința actorilor politici:

a. Politica socială redusă la politica anti-sărăcie. În condițiile economice severe ale societății românești, resursele extrem de limitate de care statul dispune trebuie utilizate înalt focalizat pentru suportul ‘celor mai săraci dintre săraci’. Ele nu pot acoperi obiective mai ambițioase. Inevitabil deci în condițiile țării noastre politica socială va fi în principal o politică anti-sărăcie, iar aceasta va trebui să fie cât mai strict focalizată pe suportul segmentului caracterizat prin sărăcia cea mai severă.

Este implicată aici și o presupuziție oarecum optimistă. Deși condițiile de viață ale majorității populației sunt dificile, ele pot și vor fi treptat îmbunătățite prin efortul individual, prin mecanismele economiei de piață. Intervenția statului aici nu este recomandabilă nu numai din cauza lipsei de resurse pentru o asemenea intervenție, dar și pentru că ea nu este utilă. O asemenea presupuziție însă intră în contradicție cu estimarea colectivă că statul trebuie și poate să întreprindă multe acțiuni (nu neapărat sub forma transferurilor în bani) pentru a facilita depășirea crizei și asigurarea condițiilor pentru o dezvoltare economică satisfăcătoare.

b. Politica anti-sărăcie ca parte a politicii sociale: pachetul de programe anti-sărăcie trebuie inserat în cadrul unei politici sociale orientate spre satisfacerea unor nevoi sociale generale (învățământ, sănătate), spre asigurarea securității sociale pentru quasi-totalitatea populației. Acest sistem de securitate socială și de susținere a serviciilor sociale fundamentale este de natură a rezolva prin el însuși, într-o măsură semnificativă, și problema sărăciei. Suplimentar, el va trebui să includă și unele facilități și beneficii pentru grupul cel mai sărac care reprezintă un segment oarecum marginal. O asemenea abordare este în mod curent figurată ca o mulțime de rețele, plase de securitate socială paralele. Fiecare plasă reține și oferă suport pentru o parte dintre membrii colectivității aflați în dificultate. Persoanele care cad prin ochiurile unei plase sunt preluate de plasa de susținere următoare; segmentul redus care scapă prin ochiurile tuturor plaselor, este preluat de plasa cea mai de jos, ‘rețeaua de securitate de ultimă instanță’ care reprezintă ajutorul social bazat

pe testare mijloacelor. Statele cu sisteme de bunăstare socială puternic dezvoltate (Suedia, Japonia, ca să luăm câteva exemple) nu au strategii anti-sărăcie speciale, acestea fiind incluse în structura sistemului lor global de asigurare a bunăstării sociale.

c. Politică anti-sărăcie ca ax al unei politici de dezvoltare social-economică. În condițiile în care resursele publice sunt limitate și în care segmentul sărac, în diferite forme este foarte extins, inevitabil politica anti-sărăcie va sta în centrul politicii sociale. În această viziune însă politica anti-sărăcie nu poate fi redusă la suportul celor mai săraci dintre săraci, ci inevitabil va avea ca obiect suportul mării majorități a populației care se află în situație variabilă de dificultate și prezintă un risc ridicat de săracie. Este evident că o asemenea abordare trebuie să fie diferită de primele două prin câteva puncte esențiale:

- Este orientată nu spre eliminarea quasi-completă a sărăciei la un moment dat, ci pe un proces care să asigure în timp diminuarea sărăciei.
- Este o politică care inevitabil trebuie să îmbine suportul direct și focalizat al celor mai săraci dintre săraci cu forme de suport a unor categorii mai largi aflate în dificultate. O politică socială echitabil orientată spre nevoile globale ale colectivității, fundată pe o solidaritate specifică: nu numai a populației prospere cu segmentul marginal aflat în dificultate, ci o solidaritate fundată pe un beneficiu reciproc (în forme specifice) și o responsabilitate asumată de către toți membrii colectivității.
- Este o politică a dezvoltării. Resursele financiare publice limitate nu permit transferuri sociale masive în prezent. Pentru a sparge cercul vicios - lipsă resurse $\Rightarrow$ săracie $\Rightarrow$ lipsă și mai severă de resurse - singura soluție este de a împlini suportul direct al celor mai săraci dintre săraci, cu suportul unor categorii mai largi aflate în dificultate și în mod special cu investiții în dezvoltarea capacităților. Suportul pentru dezvoltarea întregii populații prin investiții în capitalul uman și social.
- În centrul acestei politici va trebui să stea o politică activă a dezvoltării economice, sursa fundamentală a unei reduceri eficiente a sărăciei. În acest program, obiectivul central va trebui să fie facilitarea dezvoltării economice globale care este încă afectată de factori globali inhibitori, însoțită de forme de suport pentru dezvoltarea activităților producătoare de venit pentru grupurile în dificultate. Se impune deci o strategie a dezvoltării economice cu triplu obiectiv: încurajarea vârfurilor care pot angrena întreaga masă a economiei, încurajarea masei economiei, precum și forme specifice de încurajare a activităților economice care oferă surse de venit segmentelor economic marginale.
- Protecția populației de factorii sociali agresivi: criminalitate, corupție, utilizarea criminală a fondurilor publice și private.

Sursele economice ale strategiei anti-sărăcie: în ciuda aparenței nu problema resurselor este crucială

În toate discuțiile asupra politicii sociale în general, în mod special asupra politicilor anti-sărăcie este invocat ca factor crucial inhibitor limitarea severă a resurselor financiare publice. Este clar că această variabilă este extrem de importantă. Resursele financiare reprezintă o variabilă independentă, un parametru al oricărei politici sociale, dar ea nu trebuie luată în considerare ca element decisiv în estimarea posibilității și oportunității lansării unui program anti-sărăcie. Ea este determinantă doar pentru stabilirea formelor și a amplitudinii acestuia. Invocarea ei excesivă reprezintă mai degrabă o justificare a paraliziei în fața necesității absolute de a întreprinde ceva semnificativ, a lipsei de imaginație a politicii sociale sau pur și simplu a ignorării unei probleme care este crucială pentru dezvoltarea întregii colectivități. În final, obsesia lipsei de resurse este de natură a paraliza imaginația socială și inițiativa. Devine ea însăși un factor al subdezvoltării.

Problema crucială a unei strategii anti-sărăcie este nu economică, ci mai degrabă instituțională: **constituirea unui dispozitiv instituțional** care să asigure pe de o parte o mobilizare a resurselor colective, iar pe de altă parte o utilizare eficientă a acestora. Sistemul actual, dincolo de subfinanțarea sa cronică, necesită în anumite puncte o regândire a priorităților și mecanismelor, o diversificarea a formelor care să asigure o mai eficientă utilizare a resurselor existente, lansarea de noi programe.

Resursele financiare publice dincolo de limitările lor structurale trebuie considerate ca fiind în mod continuu obiect al deciziei politice. În limita lor trebuie gândit întregul sistem. Acest lucru este corect dar doar parțial, pentru că o strategie bună, cu un grad ridicat de acceptabilitate, este ea însăși un important colector de resurse: poate motiva colectivitatea să aloce resurse mai ridicate; poate mobiliza, pe lângă resursele publice generale, importante resurse din masa colectivității. Resursele puse în strategia anti-sărăcie trebuie considerate a fi mai degrabă o variabilă deschisă, subiect al voinței politice a colectivității.

Chiar în condițiile în care unele programe sunt dependente de resursele publice, problema strategiei nu este dacă aceste resurse sunt sau nu disponibile. Programele înalt dependente de resurse urmează a fi lansate în măsura disponibilizării resurselor sau a obținerii de resurse alternative. În consecință, problema dificilă a imaginării strategiei anti-sărăcie rezidă mai degrabă de modul de abordare a problemelor, în imaginarea unui sistem instituțional adecvat și de implementare a proiectelor instituționale. **Problema crucială este deci aceea a construcției instituționale care să utilizeze resursele rare într-o nouă concepție.** De reușita acestui program depinde crucial eficiența utilizării resurselor.

În consecință, accentul în elaborarea strategiei anti-sărăcie nu trebuie să cadă pe volumul transferului de resurse, care trebuie lăsat variabil în raport cu resursele și cu voința politică de atribuire a lor, ci pe construirea unei structuri instituționale și cultural-politice anti-sărăcie.

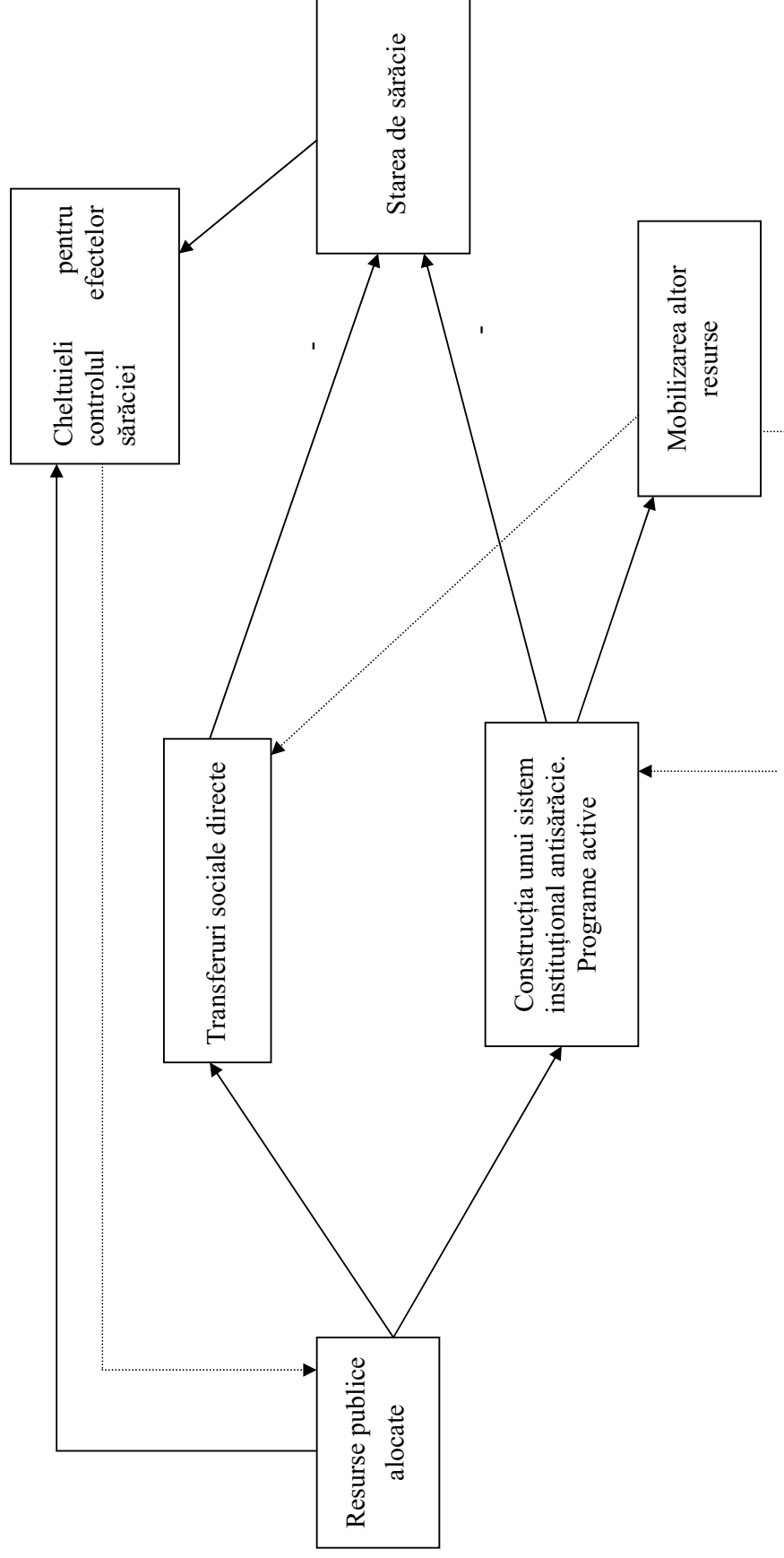
O asemenea structură va fi în ea însăși mai eficientă în prevenirea și combaterea sărăciei, va face importante economii prin capacitatea mai mare de prevenire și absorbție; va genera beneficii multiple pentru bunăstarea colectivă. Presupoziția fundamentală a unei asemenea strategii este că la același nivel de resurse, beneficiile colective pentru bunăstare pot fi maximizate, proporțiile și gravitatea sărăciei substanțial diminuate, costurile directe și indirecte ale sărăciei minimizate.

O strategie anti-sărăcie bună poate miza prin însuși acest fapt pe un plus de resurse față de cele existente:

- Poate motiva colectivitatea să acorde mai multe resurse prin reconsiderarea priorităților.
- Mobilizarea unor resurse existente difuz în masa colectivității.
- Eliberează ea însăși resurse printr-o mai eficientă utilizare a lor: scăderea pierderilor în sistem și o mai bună focalizare a transferurilor.
- Eliberarea unor resurse prin soluționarea unor nevoi.
- Eliberarea de resurse prin micșorarea cheltuielilor pentru controlul și resorbția proceselor sociale disruptive produse de sărăcie (criminalitate, boală, degradare comunitară, violență socială) și din tratarea gravelor efecte ale sărăciei cronice; prin rezolvarea deci durabilă a unor probleme sociale generate de starea de sărăcie.

Ceea ce este eliberat din beneficiile directe și prin diminuarea efectelor sărăciei prin prevenire și recuperare trebuie orientat prioritar spre dezvoltare de oportunități și creșterea bunăstării colective și doar în secundar spre mărirea beneficiilor pentru segmentul sărac. Economii produse ca urmare a scăderii sărăciei ar putea fi sursa majoră a creșterii suportului pentru cei în dificultate. Este important ca resursele eliberate printr-o strategie anti-sărăcie mai eficientă să reintre în sistem pentru a amplifica obiectivele strategiei și pentru a consolida și dezvolta mecanismele sale.

Grafic 2 - O strategie anti-sărăcie eficientă își produce ea însăși o mare parte din resursele necesare



Un sistem instituțional anti-sărăcie credibil este prin el însuși capabil să mobilizeze resurse suplimentare, care pot fi utilizate, în parte pentru mărirea transferurilor, în parte pentru dezvoltarea dispozitivului instituțional anti-sărăcie, inclusiv programele active. Scăderea sărăciei ca rezultat al eficienței întregului dispozitiv, diminuează procesele negative generate de sărăcie, făcând astfel posibilă o reducere a cheltuielilor publice dedicate controlului acestor efecte și care pot fi reciclate mai eficient în sistem.

Construirea unui suport social-politic larg și solid pentru strategia anti-sărăcie este crucială. Un asemenea suport se poate funda pe două tipuri de considerente:

a. Sentimentul solidarității sociale. În condițiile speciale ale perioadei actuale, solidaritatea socială nu poate să nu includă ca un component esențial **distribuirea echitabilă a costurilor tranziției.**

b. Considerarea costurilor colective directe și indirecte ale sărăciei de largi proporții. Sărăcia produce deteriorarea unor capacități umane prețioase pentru dezvoltarea social-economică, diminuează coeziunea și solidaritatea socială, adâncește polarizarea social-economică, crește gradul de conflictualitate socială, demoralizează și alienează; deteriorează starea de sănătate a colectivității. Sărăcirea, polarizarea accentuată, demoralizarea și alienarea sunt factori care viciază structural funcționarea mecanismelor democratice.

PARTEA II – Elemente pentru o strategie anti-sărăcie

Capitolul 6 - Trei componente fundamentale ale strategiei anti-sărăcie

În elaborarea unei strategii anti-sărăcie trei tipuri structurale de elemente trebuie avute în vedere: *prevenirea, recuperarea, sprijinul (suportul)*.

Prevenirea

Prevenirea are în vedere complexul de acțiuni orientate spre eliminarea factorilor generatori de sărăcie. Obiectivul său ultim este **eradicare sărăciei**. Termenul de eradicare, forjat în domeniul medical, are un sens foarte adecvat și în acest context. Eradicare nu înseamnă tratare, ci prevenire. Ca rezultat al acestor acțiuni se previne instalarea sărăciei.

Producerea de sărăcie, în formele de organizare socială existente și predictibile, reprezintă un risc natural, inevitabil. Nu există societate, lucru valabil și pentru societățile cu un înalt nivel de prosperitate, care să nu producă natural sărăcie în interiorul lor. Din acest motiv, dispozitive de prevenire a sărăciei sunt necesare oricărei societăți, iar nu numai celor aflate în situație de risc ridicat de sărăcie, cum este țara noastră în momentul de față. Din acest motiv, prevenirea ca situațiile de vulnerabilitate social-economică și personală să se transforme în sărăcie efectivă reprezintă o cale esențială de atac a sărăciei, în orice pachet de politici anti-sărăcie.

Pot fi identificate următoarele mari clase de acțiuni de prevenire a sărăciei:

Prevenirea căderii veniturilor sub un anumit nivel minim:

- *Compensarea pierderilor naturale de venit:* datorită vârstei, nașterii, îmbolnăvirii, accidentelor, pierderii locului de muncă. **Sistemul de asigurări** (public în primul rând, dar și privat) reprezintă strategia generală pe care toate societățile moderne au dezvoltat-o pentru a preveni acest risc de cădere în sărăcie.
- *Compensarea lipsei de venit sau de venit insuficient datorat unor situații naturale:* situații de handicap, dezechilibre majore în veniturile unei familii (nașterea copiilor, nevoia de reciclare profesională, dar și situații de calamitate naturală). **Sistemele de beneficii sociale categoricale** (alocații pentru copii, beneficii pentru persoanele cu handicap, burse de studiu) și **de beneficii sociale de urgență** (suport pentru nevoi urgente ale familiilor, sprijin pentru cei care suferă de calamități naturale, dar și sociale) sunt răspunsul standard la această problemă structurală. Complementar cu suportul direct, se utilizează frecvent în acest scop și **sistemul fiscal:** impozitarea progresivă, complementar cu reduceri de impozite pentru unele categorii de persoane (familii cu copii, familii angajate în obținerea unor bunuri vitale pentru propria bunăstare - procurarea locuinței, investiții în educație, asigurări sociale private).

Crearea de locuri de muncă.

În societățile moderne, existența locurilor de muncă devine o problemă critică în prevenirea sărăciei. În toate statele, inclusiv în cele cu un nivel ridicat de prosperitate, există o preocupare majoră de a identifica mijloacelor de asigurare a unei abundențe de locuri de muncă în așa fel încât fiecare persoană capabilă de efort să aibă posibilitatea de a obține un loc de muncă producător de bunăstare personală.

Formarea și dezvoltarea capacităților.

Capacitățile individuale de producere a bunăstării nu sunt date naturale. Ele trebuie formate /menținute/dezvoltate în așa fel încât să se exercite cu succes în noile contexte. Globalizarea pieței mondiale cere capacități de inserție în activitatea economică care să poată fi validate într-o

competiție economică tot mai liberă și mai accentuată. Deschiderea rapidă a economiei românești spre economia mondială a transformat competitivitatea individuală pe piața muncii într-o variabilă cheie a bunăstării atât individuale, cât și colective. Acest pachet de programe cuprinde:

- *Mecanisme de socializare eficace.* O atenție specială trebuie acordată situațiilor sociale de deficit de socializare, în scopul evitării corectării lor.
- *Forme de educație eficace:* formare intelectuală, profesională și de atitudine față de sine și ceilalți, față de activitatea economică.
- *Formare și reciclare profesională continuă.*
- *Creșterea spiritului de disciplină și responsabilitatea în muncă* este un factor cheie. Aici trebuie corectate deformări grave produse de sistemul socialist.

Controlul proceselor generatoare de sărăcie.

În mod special criminalitatea reprezintă un mare producător de risc al sărăciei: criminalitatea împotriva persoanei și a bunăstării ei, dar și criminalitatea economică care atentează la bunăstarea colectivă: corupția care produce deplasări de venituri în contradicție cu principiile unei economii și societăți sănătoase, exploatarea mafiotă, fraudă financiară.

Stimularea economiei naționale /regionale /comunitare pentru a-și crește performanța și capacitatea competitivă.

În acest fel, vulnerabilitatea scade, crește oferta de locuri de muncă, cresc posibilitățile de obținere a unor venituri ridicate.

Protecția participanților vulnerabili în sistemul economic: salariați cu calificare scăzută (de exemplu prin stabilirea unui salariu minim obligatoriu la un nivel decent), sprijinirea liberei inițiative și a întreprinderilor mici și mijlocii, sprijinirea noilor întreprinderi.

Prevenirea actelor criminale care ar putea împinge victimele în situații de dificultate.

Prevenirea criminalității, inclusiv pe cea economică de tip mafiot, reprezintă un instrument important de prevenire a sărăcirii. De asemenea prevenirea înșelătoriilor, abuzurilor. Asigurarea unei funcționări corecte a justiției este un element esențial.

Recuperarea din sărăcie

Odată constituită situația de sărăcie, trebuie utilizat un pachet complex de acțiuni de recuperare, de scoatere din sărăcie.

Crearea de posibilități de producere de venituri, în condițiile în care există un deficit de asemenea oportunități.

Statul/ colectivitatea nu poate și nici nu trebuie să devină un ofertant de locuri de muncă în așa fel încât să compenseze lipsa oportunităților oferite de economia propriu-zisă. Economia reală creează locuri de muncă; individul poate inova, producând propriile sale posibilități. Colectivitatea poate însă interveni în mai multe puncte în acest sens:

- Să stimuleze economia pentru a crea locuri de muncă, inclusiv prin încurajarea investițiilor și a muncilor cu timp parțial
- Să facă investiții în infrastructură și să organizeze lucrări publice, considerând și fazele de stagnare a economiei
- Să sprijine dezvoltarea capacităților comunitare și individuale de inițiere de activități producătoare de venit, inclusiv a activităților de producere a bunurilor necesare propriei gospodării
- Să sprijine activitățile colective și comunitare de dezvoltare a infrastructurii colective a

bunăstării

- Să organizeze modalități de participare la activități de interes comunitar pentru cei care la un moment dat (deci temporar) nu pot să se încadreze în economia reală

Corectarea deficitelor de capacități economice, motivaționale și a deficitelor de socializare.

Acest pachet de acțiuni are un profil corectiv, compensatoriu și de terapie prin corectare a deficitelor și dezvoltare a capacităților insuficient dezvoltate. În mod special este vorba aici de stimularea capacității și a motivației de activitate autonomă, aptă să producă un nivel acceptabil de bunăstare individuală. Corectarea deficitelor de responsabilitate nu este mai puțin importantă: responsabilitatea față de copii în primul rând, dar și față de bunăstarea celorlalți. Aici intră și activități de asistență socială de recuperare a celor aflați în situație de capacitate redusă de a fi autonomi: foști delincvenți, șomeri cronici, dependenți de alcool, droguri, cei cu capacitate redusă de activitate.

Crearea unui sistem de suport social care să evite dependența și să stimuleze bunăstarea autonomă, atât prin dezvoltarea capacității de a identifica surse de venit, cât și prin stimularea participării la activități de interes comunitar.

Pachet de acțiuni de eradicare /minimizare a proceselor /sistemelor sociale care întrețin sărăcia.

Lupta împotriva drogurilor, a criminalității sunt elemente centrale. Dar și programe de eradicare a pungilor de sărăcie care reprezintă sisteme sociale cu înaltă inerție de automenținere.

Pe lângă programele de prevenire și recuperare, strategia anti-sărăcie trebuie să cuprindă și **programe speciale de corectare a efectelor durabile ale sărăciei**: eliminarea deficitului de educație și de calificare, reinserția socială a persoanelor excluse social și marginalizate, reabilitarea capacităților de activitate economică autonomă, inclusiv a disciplinei muncii și a voinței de efort, eliminarea patternurilor comportamentale generate de economia subterană și criminală, reinserția socială a victimelor criminalității, dar și a criminalilor care au executat pedeapsa.

Suportul (sprijinul) pentru cei săraci

În situațiile și pe perioadele în care sărăcia nu poate fi prevenită și nici recuperarea din sărăcie nu poate fi eficace realizată, este necesară intervenția de susținere a celor săraci. Aceste forme se referă în mod special la compensarea deficitului sever de resurse: sprijinul pe care colectivitatea îl acordă celor aflați în dificultate pentru ca aceștia să obțină un minim de resurse necesare unui trai decent și demn și, mai mult, posibilitatea de recuperare din starea de dificultate în care se află. Acesta poate să aibă mai multe forme:

Ajutor social în bani sau în natură pentru cei aflați în situație de nevoie acută și care, pentru o perioadă anumită, nu pot să depășească această stare.

Ajutor în bani sau în natură pentru cei care nu pot să-și producă propria bunăstare și care nu sunt susținuți de diferitele sisteme de asigurări sociale - persoane fără loc de muncă care nu se califică pentru ajutorul de șomaj, persoane bolnave sau vârstnice care nu sunt acoperite suficient de asigurările sociale; situații în care dezechilibrul resurse-nevoi este prea mare pentru a fi compensat de sistemul de beneficii categoriale.

Locuințe sociale și suport pentru cumpărarea de locuințe pentru cei aflați în situație de nevoie acută. Aici pot intra diferit categorii: tinerii care nu au locuință, familiile cu mulți copii cu venituri

modeste, persoanele care din diferite motive și-au pierdut locuința și nu au resurse pentru a obține o altă locuință.

Sprijinul activităților de producere a bunurilor necesare pentru propriul consum.

Pentru o perioadă relativ îndelungată, datorită dificultăților pe care economia noastră le va avea de înfruntat, producerea directă a bunurilor necesare propriului consum reprezintă un factor compensator eficient al incapacității economiei de a oferi resursele necesare. O parte însemnată a bunurilor și serviciilor necesare familiei, care nu pot fi produse sau obținute prin mecanismele propriu-zise ale economiei, pot fi produse direct. Un asemenea sistem reprezintă o compensare eficientă a deficitului individual /comunitar de angajare pe piața economică. El reprezintă o producție la marginea și chiar în afara economiei globalizate. O asemenea activitate mai prezintă încă două avantaje suplimentare. Pe de o parte, ea poate treptat să se transforme în activitate economică competitivă pe piață, crescându-și astfel performanța de producere a bunăstării. Pe de altă parte, dezvoltă și întreține capacitatea și motivația de activitate productivă, de producere y bunăstării prin efort propriu. Este vital însă ca aceste activități să fie sprijinite în vederea modernizării lor. Ar fi chiar periculos ca ele să se limiteze la mijloace tehnice tradiționale, depășite. În acest fel ele ar limita capacitatea de reinserție economică.

Capitolul 7 - Principiile politicii anti-sărăcie

1. Principiul dreptului universal la suport în caz de dificultate

Suportul pentru cei vulnerabili la sărăcire sau aflați în situație de sărăcie trebuie să fie universal. Este o **datorie a colectivității** a oferi suport celor aflați în situație de dificultate.

Complementar datoriei colectivității se constituie un **drept** al fiecărui membru al colectivității de a primi suport social în condițiile în care este în situație de nevoie. Acest drept de principiu, mai ales în condițiile economice severe ale societății noastre, nu trebuie să se convertească într-un sistem complet definit de drepturi specifice, care riscă să nu poată fi acoperite satisfăcător, în plus generând o rigiditate greu de corectat. Responsabilitatea colectivității pentru a susține membrii săi în caz de dificultate trebuie considerată a fi mai degrabă un principiu general. Ea poate genera, prin voința politică a colectivității, drepturi particulare pentru persoane aflate în anumite tipuri de situații și care urmează a primi tipuri definite de suport sau poate să se concretizeze prin datoria diferitelor instanțe sociale de a identifica și promova forme specifice de suport în funcție de profilul concret al problemelor și de resursele disponibile. O codificare excesivă a drepturilor generează birocrăție și o abordare predominant administrativă, rigidizează sistemul, are tendințe alienante inevitabile. Sublinierea datoriei generale a comunității de a oferi un suport adecvat deschide posibilitatea inovației și a asumării responsabilității efective. Instituirea de drepturi trebuie să fie complementată de un spațiu larg pentru flexibilitatea opțiunilor politice. Colectivitatea poate stabili priorități în acordarea pachetului de suport, putând să le modifice în funcție de noile situații și opțiuni politice.

Echilibrul între drepturi formal consacrate și dreptul de a primi suport în forme concret stabilite este vital pentru o politică anti-sărăcie eficientă.

Dreptul general al individului la suport trebuie să aibă mai multe nivele:

* *Un drept general de a face obiectul atenției colective și de a primi variate forme de suport.* Formele specifice de suport urmează a fi definite flexibil la nivel național și local, inclusiv prin considerarea situației concrete a persoanei.

* *Un drept de suport minim obligatoriu.* De exemplu masă gratuită, găzduire în cămine pentru cei fără locuință, o sumă minimă de bani pentru cei lipsiți complet de mijloace (actualul ajutor social). Acest suport minim poate fi definit prin lege, dar modificat în funcție de condiții.

* *O serie de drepturi definite prin legi speciale* și care exprimă prioritățile și opțiunile colectivității.

* *Dreptul de a beneficia de forme specifice de suport*, decise în cadrul comunității locale.

* *Dreptul de a primi servicii de asistență socială*, inclusiv servicii de informare, consiliere, sprijin pentru dezvoltarea capacităților. Trebuie evitată complet situația în care drepturile oferite prin lege nu pot fi acoperite efectiv datorită lipsei de resurse sau a neclarității responsabilităților, așa cum este cazul ajutorului social.

2. Principiul complementarității responsabilităților: responsabilitatea colectivității față de membrii săi trebuie să fie gândită a fi complementară cu responsabilitatea persoanei care primește suportul colectivității.

Pragmatic, principiul complementarității responsabilității colectivității /responsabilitatea individului se traduce prin faptul că suportul nu se acordă în afara unor **condiționalități**.

Statul pasiv al bunăstării, orientat predominant spre oferirea de suport în raport exclusiv cu nevoia a generat un dramatic **decalaj de responsabilitate**: majoritatea prosperă, activă, responsabilă, dar și responsabilizată *versus* minoritatea sprijinită, pasivă, de la care nu se așteaptă asumarea de responsabilități și care nu este sancționată în nici un fel de neasumarea responsabilităților proprii. Sistemul social-economic este astfel construit încât majoritatea

populației este sever penalizată în situațiile de neasumare a responsabilităților specifice și de lipsa de performanță. Minoritatea săracă, beneficiară de un suport modest, este însă exceptată de la asumarea de responsabilități în multe sfere. Polarizarea colectivității pe dimensiunea asumării de responsabilități este de natură a crea un sistem de asistență socială nesustenabil, iar pe de altă parte de a scinda colectivitatea, producând marginalizare și excluziune socială.

Condiționalitățile trebuie să îmbrace câteva forme:

- Efortul de a ieși din situația de dependență - de a lucra, de a întreprinde acțiuni pentru depășirea situației de nevoie
- Efortul de a participa la reconstrucția propriei bunăstări.
- Efortul de a-și îmbunătăți capacitățile - calificare, educație etc.; de a elimina o serie de practici cu efecte negative - alcoolism etc.
- Responsabilitatea față de propria familie: mai ales față de copii - copiii urmează școala, au condiții de dezvoltare, sunt protejați.
- Responsabilități față de colectivitate - respectarea normelor de conviețuire, dar și contribuție prin activitate la soluționarea diferitelor probleme ale colectivității.

Condiționalitățile trebuie să fie promovate printr-o largă varietate de mijloace:

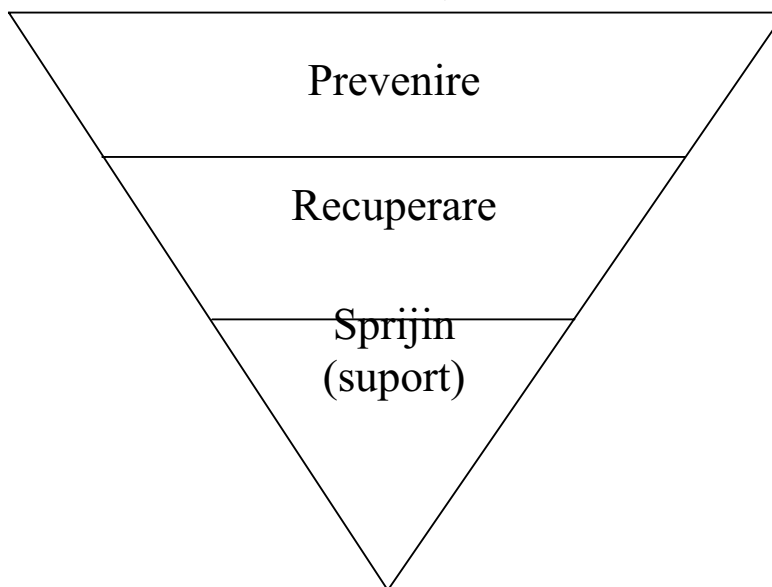
- Consolidarea conștiinței responsabilităților individuale.
- Suport sub formă de servicii pentru facilitarea asumării de responsabilități: dezvoltarea capacităților, oferirea de resurse pentru exercitarea acestor responsabilități.
- Forme quasi-contractuale / condiții formale de primire a diferitelor forme de suport
- Recompensarea asumării responsabilităților. Sistemul de suport social trebuie să fie diferențiat nu numai în funcție de nevoie, dar și de asumare a responsabilității.
- În fine, suportul trebuie acordat pe baza stabilirii unei relații de deplină transparență, care asigură demnitatea celui sprijinit și participarea sa deplină la proiectarea și realizarea programului de suport. Relația colectivitate/ persoană sprijinită nu trebuie să fie în principal de tip punitiv, ci stimulat-pozitiv. Condiționalitățile aversive trebuie înlocuite cu condiționalitățile pozitive, constructive. Condiționalitățile aversive sunt cele care au ca scop descurajarea persoanei în cauză de a recurge la suport social, făcând din primirea de suport o situație indezirabilă. Asemenea mijloace aversive sunt: stigmatizarea socială, consum de timp (cozi), servituți de tot felul, tratament birocratic inuman, accentuarea situației de dependență personală față de o autoritate paternalistă, mai degrabă răuvoitoare. Efectul sistemului aversiv este că în fapt adâncește marginalizarea și excluziunea socială, generează toleranță la situații de aversiune, la condiții negative, anulează responsabilitatea și demnitatea libertății și autonomiei individuale.

Condiționalitatea trebuie să se concretizeze în cazurile cele mai simple printr-o **relație contractuală cu obligații reciproce**; în cazurile mai complexe, printr-un **plan comun de depășire a situației de dificultate**, în care obligațiile reciproce sunt specificate cu claritate.

3. Principiul subsidiarității măsurilor de prevenire și combatere a sărăciei

Structura pachetului de programe anti-sărăcie trebuie să ia forma unei **piramide cu vârful în jos**.

Grafic 5.2. - Principiul subsidiarității programelor anti-sărăcie



Efortul cel mai mare trebuie să fie orientat spre **prevenire**. Prevenirea sărăciei reprezintă acțiunea cea mai ieftină și cea mai morală totodată. Prevenirea este un fel de vaccinare socială care duce la eradicarea completă a bolii.

Eradicarea sărăciei, chiar dacă este un obiectiv legitim, inclusiv din punct de vedere al fezabilității sale, reprezintă un proces de lung termen. O **sărăcie reziduală** va subzista pe un termen nedefinit. Se înțelege prin sărăcie reziduală în raport cu un anumit program sau pachet de programe anti-sărăcie sărăcia rămasă după aplicarea respectivului program sau pachet de programe.

Subsidiar unui program energetic de prevenire, este necesar un program tot atât de energetic de **recuperare din sărăcie**. În condițiile în care nu este posibilă evitarea instalării sărăciei, trebuie prevăzut un pachet de programe de recuperare, scoatere din situația de sărăcie.

Sărăcia reziduală aplicării programelor de recuperare, rezistentă atât la prevenire cât și la recuperare, trebuie să facă obiectul **programelor de sprijin**. Sprijinul pentru cei săraci, aducerea acestora la nivelul unor condiții minimal acceptabile de viață nu trebuie să fie un scop în sine. Sprijinul celor săraci nu elimină sărăcia, ci o suspendă cu mijloace artificiale pe perioada în care sprijinul este acordat. Sprijinul material pentru cei săraci nu-i scoate din situația de sărăcie, ci doar le compensează sărăcia. Acest program produce o **sărăcie compensată**. Din acest motiv, el trebuie considerat a reprezenta o opțiune de ultimă instanță și, pe cât posibil, limitată în timp, până la recuperarea cu succes din starea de sărăcie. În fapt acest pachet de măsuri este cel mai costisitor și cel mai puțin eficient totodată. Riscul generării dependenței de suport, a cronicizării situației de nevoie severă este costul suplimentar al acestei abordări. Din acest motiv recursul la formele de sprijin trebuie să aibă loc doar după epuizarea celorlalte intervenții active. Paradigma tratării îmbolnăvirii este înalt relevantă aici. O boală trebuie întâi prevenită, prin vaccinare și prin alte mijloace ca de exemplu igiena, izolare a focarelor de difuzare, fortificare a organismului. Doar boala care din diferite motive s-a declanșat devine obiect al tratamentului și recuperării. În fine, doar persoana care din anumite motive nu a putut fi suficient de bine tratată și care deci suferă cronic sau are de înfruntat pe o perioadă de timp consecințele grave ale bolii, trebuie sprijinită să trăiască cât mai normal în respectivele condiții, fără a se abandona obiectivul recuperării.

4. Principiul complementarității dintre programele categoriale și programele

personalizate

Suportul personalizat se referă la un pachet complex de forme de suport material și în servicii, formând un program de redresare din situația de dificultate, înalt specificat pentru fiecare persoană în parte. Dictonul medical ‘nu există boli ci bolnavi’ este și aici aplicabil.

Suportul categorial este înalt adecvat pentru formele pasive, mai ales pentru transferul social în bani și servicii. Dar și acesta poate și trebuie să ia și forme înalt personalizate. Pentru suportul activ, mai ales pentru cel de tip recuperator, programele personalizate reprezintă cadrul cel mai bun. Aceste programe centrează mai bine pe nevoi transferul financiar, putând să-l completeze cu suportul pentru refacerea și dezvoltarea capacităților. Doar în condiții excepționale programele de suport personalizat pot fi centrate exclusiv pe suportul financiar. În programele de suport personalizat suportul pentru dezvoltarea capacităților și pentru refacerea lor trebuie să primească o prioritate absolută.

Realizarea flexibilității și eficienței strategiei anti-sărăcie poate fi realizată printr-un echilibru între programele categoriale - care se adresează unei categorii de persoane sau de situații - și programele personalizate care se adresează unor subiecți concreți. În situațiile dificile doar programele înalt personalizate pot asigura o eficiență satisfăcătoare, îmbinând alegerea înalt adecvată la condițiile concrete a combinației de metode de intervenție cu utilizarea flexibilă și economicoasă a resurselor disponibile. În plus, în aceste programe înalt personalizate corecția în raport cu rezultatele devine posibilă. De asemenea devine posibilă mobilizarea resurselor locale care în sistemul programelor categoriale tind a fi ignorate.

5. Un program anti-sărăcie eficient trebuie orientat prioritar nu spre asigurarea supraviețuirii, ci a dezvoltării

În situații critice, asigurarea minimumului este vitală pentru ieșirea din dificultate. Centrarea pe supraviețuire este o tendință naturală în aceste situații datorită lipsei de resurse. Pe de altă parte însă centrarea pe minimumul supraviețuirii nu face decât să conserve problema, chiar să o perpetueze, îngreunând ieșirea din criză. Accentul pe programe active de dezvoltare a capacităților oferă o șansă net superioară de ieșire din situațiile dificile. Altfel riscul este ca în locul soluționării problemei la un nivel minim acceptabil, să se producă o acumulare de probleme care devin tot mai dificil de soluționat.

O parte dintre resursele alocate suportului trebuie date sub formă de **oportunități**: oportunități de dezvoltare personală (învățământ, formare pentru copii și tineri, calificare, recalificare, locuri de muncă, posibilități de participare socială). În mod special oportunitățile de participare la dezvoltarea comunitară (infrastructură, îmbunătățirea mediului natural și social) trebuie diversificate și dublate de beneficii specifice.

O preferință netă trebuie acordată formelor active de suport, în raport cu cele pasive. Formele active pot asimila experiența pozitivă din alte sfere ale vieții sociale și în primul rând este necesar să adopte metodele moderne de management al programelor. Locul suportului pentru satisfacerea nevoilor trebuie tot mai mult luat de realizarea programelor individuale de ieșire din situațiile de dificultate și de dezvoltare. În acest caz, programele convenite de dezvoltare susține și stimulează activizarea persoanei în nevoie, în contrast cu efectul pasivizant al suportului pentru satisfacerea nevoilor.

6. Principiul beneficii sociale pentru contribuție la bunăstarea colectivă

Suportul social nu trebuie oferit condiționat numai în raport cu asumarea de responsabilități pentru propria persoană și familie, dar și în raport cu contribuții specifice pentru bunăstarea colectivă. Cu alte cuvinte sistemul ar trebui să-și dezvolte capacitatea de a recicla cheltuielile colective pentru suport social în beneficii colective. Potențialul de activitate neutilizat, din diferite cauze, pentru producerea propriei bunăstări poate fi utilizat de colectivitate pentru a obține o sporire

a bunăstării pe care apoi o poate redistribui. Există o resursă imensă de activitate neutilizată sau care se consumă în direcții distructive. Mai ales în societățile în tranziție cum este România, sunt o mulțime de lucruri de făcut pentru care nu există resursele necesare, atât umane, cât și materiale. Paradoxul suportului pasiv este că, deși societatea este săracă, ea cheltuiește resurse rare prețioase doar pentru a susține un segment al ei, în timp ce potențialul de activitate al acestui segment este irosit. Pentru a obține beneficii, săracii sunt adesea forțați să nu își pună în funcție potențialul de activitate în forme social validate. Inevitabil însă acest potențial se va exercita în forme nevalidate social și chiar distructive social.

Reciclarea resurselor acordate pentru suport și potențialul de activitate în programe orientate spre creșterea bunăstării individuale și colective este o soluție care în mare măsură este practică în toate formele active: convertirea unei părți din suport în resursă pentru stimularea activităților producătoare de venit sau pentru crearea de locuri de muncă este un exemplu. Trebuie mers mai departe și reabilitată importanța lucrărilor publice, a diferitelor forme de activitate de interes public: infrastructură, depoluarea și amenajarea mediului, construcții de interes public, servicii sociale comunitare ca de exemplu asigurarea securității comunitare, educație, îngrijire a copiilor, vârstnicilor, persoanelor cu dizabilități.

Antrenarea în activități în beneficiul comunitar are mai multe funcții:

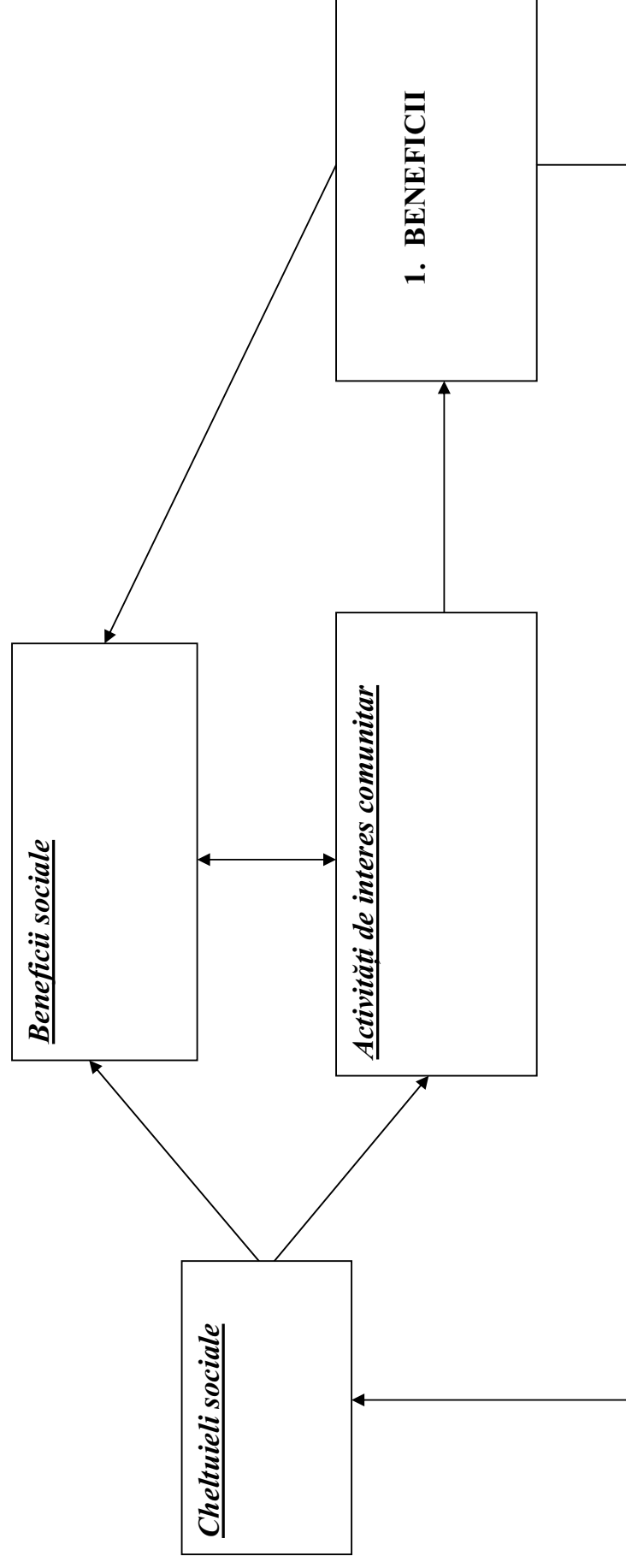
- Satisfacerea unor nevoi colective, prin utilizarea resurselor de activitate nefolosite ale colectivității
- Mod de distribuire diferențiată a resurselor reduse de suport social - în funcție de contribuție
- Menținerea unei morale a muncii și a efortului propriu ca sursă fundamentală a bunăstării.
- Menținerea și dezvoltarea capacităților de activitate, pregătind astfel angajarea în activități autonome de producere a bunăstării.
- Asigurarea sustenabilității politice a sistemului de suport social.

Activitățile de interes public sunt activități speciale, oarecum protejate și de aceea trecerea prin ele trebuie, în principiu, să fie considerată a fi temporară. Nu este exclus ca pentru unii, ele să devină forme de obținere de beneficii pe termen lung.

Legiferarea relației beneficii sociale pentru contribuție și participare trebuie făcută cât mai explicită: este nevoie de specificat statutul formelor de contribuție /participare la producerea bunăstării comunitare, cât și a drepturilor complementare.

Promovarea principiului beneficii sociale pentru responsabilități și contribuții este de natură a produce o schimbare structurală de perspectivă în politica socială. Numai în acest context poate fi depășită polarizarea actuală în promovarea suportului: majoritatea colectivității organizează suportul și-l oferă, minoritatea săracă este primitorul pasiv. Supradezvoltarea suportului pasiv produce inevitabil stereotipuri paralizante al căror nucleu paradigmatic este: cei săraci sunt leneși, delăsători, iresponsabili; cei mai mulți dintre ei nu merită deci ajutorul acordat.

Reciclarea cheltuielilor sociale în beneficii



7. Principiul „contribuții mai mari implică beneficii mai mari”

Există o prăpastie structurală între *beneficiile obținute* prin efort propriu în contextul normal al economiei și *beneficiile sociale primite* în raport cu nevoile. Trecerea de la beneficiile primite la cele obținute (ieșirea din situația de asistat) se face din acest motiv cu dificultate.

Sistemul de suport pasiv creează o situație de tipul ‘totul sau nimic’, rezultatul căruia fiind mai degrabă accentuarea polarizării, decât facilitarea recuperării și a integrării în societatea activă. Cei aflați în dificultate nu se presupune a aduce vreo contribuție. Singura lor inițiativă posibilă este ieșirea din starea de dependență și integrarea în sistemul normal de producere a propriei bunăstări. Dar un asemenea act este recompensat doar prin speranța că astfel beneficiile obținute prin efort propriu vor fi substanțial mai mari decât cele oferite de suportul social.

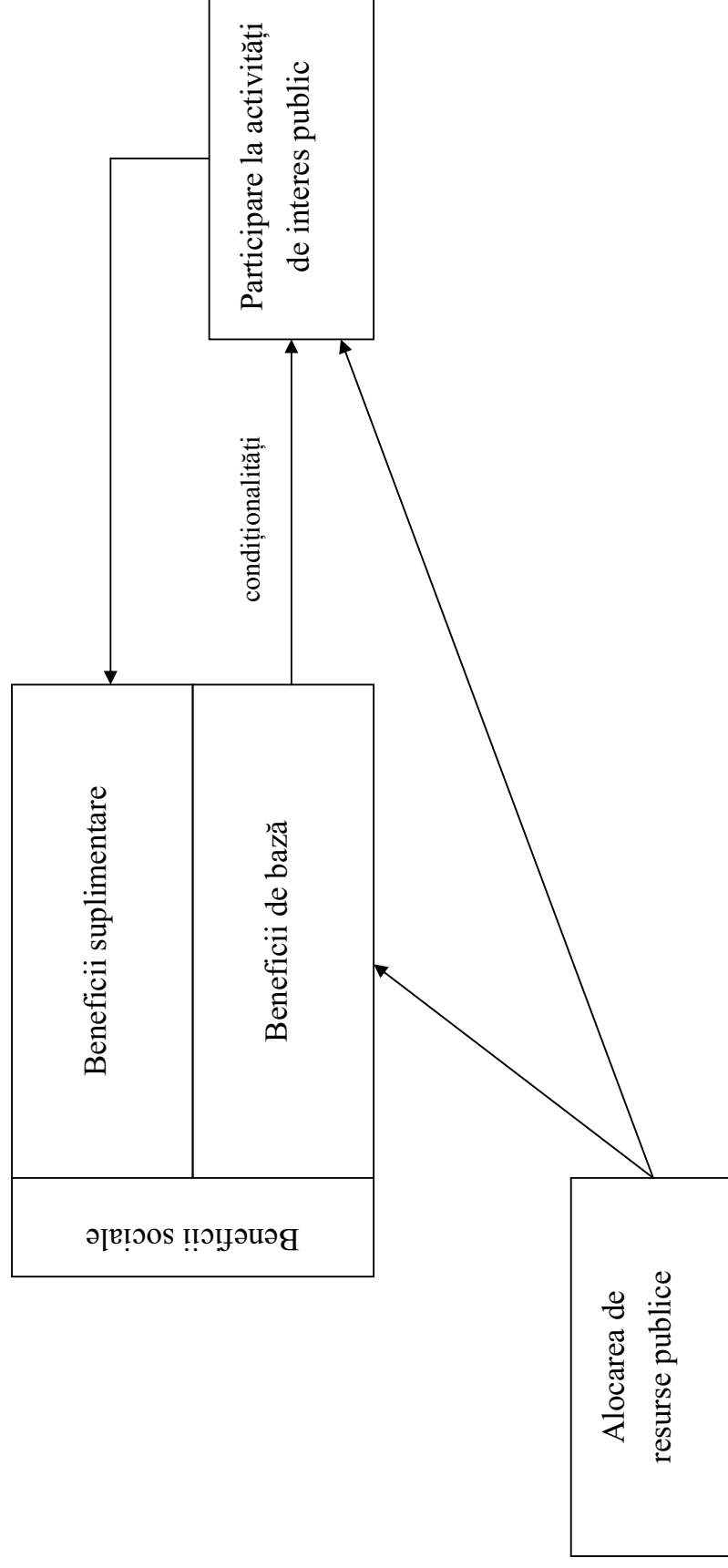
Beneficiile sociale sunt dimensionate numai după nevoie, și acestea definite la un nivel minimal. Inițiativa de a ieși din situația de asistat este mai degrabă penalizată prin reducerea sau chiar suspendarea beneficiilor sociale. Orice beneficiu obținut prin efort propriu, în principiu, se scade din beneficiul oferit de către colectivitate. Nu există nici o gradație. Persoanele asistate sunt ținute oarecum forțat într-o situație de non-participare și non-asumare de responsabilități. Cei prosperi și responsabili sunt mereu sub presiunea penalizării în caz de eșec. Cei săraci și asistați sunt în caz de eșec sprijiniți în mod mai accentuat.

Este vital pentru eficiența sistemului de inversat relația. Chiar și ajutorul minim trebuie să implice unele condiționalități. Creșterea asumării de responsabilități și în special creșterea contribuției trebuie susținute și recompensate prin beneficii mai mari.

Creșterea suportului pe măsura creșterii contribuției este un mecanism eficient de integrare treptată a beneficiarului în viața economică autonomă. El scade dependența dezvoltând capacitățile. La vârf, beneficiile trebuie să fie mai degrabă de tipul oportunităților, mai puțin al acordării de resurse.

Acordarea beneficiilor în funcție de participare nu trebuie să presupună resurse mai ridicate, ci chiar poate economisi resurse. În cea mai mare parte, resursele acordate prin acest mecanism diferențial trebuie să provină din beneficiile colective produse de însăși contribuția astfel recompensată. Un mecanism nou implicat în această abordare este cel al reciclării contribuției la bunăstarea colectivă în resurse utilizate pentru recompensarea acestei contribuții.

Beneficiile sociale în funcție de contribuție



8. Principiul celor două rute

Un sistem care pune în funcție beneficiile sociale de contribuție este nevoie să se fundeze pe două rute ale celor care intră în sistemul de suport:

a. Ruta A - pentru cei care au capacitatea de activitate. Această rută este caracterizată prin: 1. participare la activități de interes public, 2. perfecționarea capacităților profesionale pentru integrarea în viața economică independentă, 3. beneficii sociale de bază relativ mici, suplimentate de beneficii legate de contribuție, 4. acumulare de punctaj pentru alte tipuri de beneficii, ca de exemplu pentru asigurări medicale sau sociale.

b. Ruta B - pentru cei care nu au capacitatea de activitate: 1. beneficii ceva mai ridicate decât în ruta A, 2. integrarea în programe de reabilitare a capacităților de viață independentă, 3. condiționalități de asumare a responsabilităților pentru sine și pentru colectivitate. 4. participare, după posibilități, la activități de interes colectiv cu mici beneficii financiare, în natură și mai ales prin acces la diferite sisteme de beneficii sociale suplimentare.

Accentul se pune aici pe activizarea persoanelor capabile de activitate, cu șanse de reinserție în viața economică independentă.

9. Principiul parteneriatului

Este vital ca persoanele și grupurile care fac obiectul suportului social să participe activ la proiectarea și implementarea acestui suport. Ei nu trebuie să fie partea pasivă, mută, fără drepturi de decizie, beneficiari umili și adesea umiliți, ci trebuie activizată în însăși procesul de soluționare a situațiilor de dificultate. În primul rând mecanismul de suport social trebuie să fie transparent. În al doilea rând, participarea beneficiarilor trebuie să fie efectivă, la toate nivelele: național, local, cât mai ales în proiectarea procesului de suport propriu.

Lupta împotriva sărăciei nu este o cauză exclusivă a celor care nu sunt săraci, ci mai ales a celor aflați în situația de sărăcie. Ea este o cauză nu numai individuală a acestora, ci și colectivă a lor. Procesul de 'empowerment' al segmentului colectivității aflat în situație de dificultate este o parte vitală a soluționării proprii lor probleme.

Doar un parteneriat efectiv poate să promoveze ideea unei contractualități bazată pe asumarea colectivă multiplă a responsabilității și pe respectarea demnității umane a celor care primesc suportul social. Trebuie complet eliminată relația de tip birocratic - paternalist între cei care oferă suportul și cei care îl primesc.

În nici un fel parteneriatul nu trebuie să se reducă la relația administrație - beneficiar. Este vital a promova un parteneriat multiplu al tuturor actorilor interesați în promovarea bunăstării: autorități naționale și locale, patronat, sindicate, asociații non-guvernamentale și, bineînțeles, persoanele asistate.

10. Principiul diferențierii pe nivele a suportului social: național / comunitar

Statul clasic al bunăstării a tins să dezvolte în special o rețea complexă de drepturi rigide, stabilite și administrate la nivel național. Multe dintre efectele negative ale statului bunăstării sunt în fapt consecințe structurale ale acestei opțiuni.

Este nevoie de o dezvoltare masivă a rolului comunității locale în organizarea și administrarea suportului. Complementar cu rețeaua națională de suport, care urmează a fi redefinită în noua relație, comunitățile au premisele de a dezvolta în mod special o asistență personalizată, de a organiza formele active de suport, inclusiv cele ale participării, pot stabili și întări o relație organică de responsabilități mutuale, pot dezvolta un parteneriat eficace între toți actorii locali interesați.

Descentralizarea funcțiilor sociale ale statului nu înseamnă simpla translatăre a autorității și resurselor de la eşaloanele centrale, la cele zonale, județene și locale. Descentralizarea prin simpla

translatare este de natură a genera ea însăși o mulțime de probleme, care s-ar putea să fie mai mari decât cele pe care le rezolvă. Descentralizarea eficientă are loc prin activizarea comunităților locale.

11. Principiul suportului pentru autodezvoltare comunitară

Una dintre lecțiile pe care statul occidental clasic al bunăstării le-a oferit reprezintă un avertisment împotriva tentației statului de a prelua integral, prin mecanismele sale, responsabilitatea soluționării tuturor problemelor sociale. Această tentație a tins să transforme statul într-o uriașe mașinărie birocratică acționând ‘de sus în jos’, alienată de colectivitate și alienând-o pe aceasta. Bunele intenții au fost dublate de efecte perverse puternice: **pasivizarea** colectivității, inducerea unei stări de **dependență** de suportul statului, **neglijarea masivă a resurselor** pe care colectivitatea și chiar persoanele și grupurile aflate în dificultate le au. Două efecte majore ale acestei abordări pot fi identificate. Pe de o parte, statul bunăstării tinde să întrețină și chiar să amplifice problemele pe care intenționează să le rezolve. Pe de altă parte eficiența sa este limitată, datorită nu numai limitelor naturale ale mecanismelor administrației de stat, dar și neglijării resurselor existente difuz în masa societății. Nu este întâmplător faptul că resursele statului alocate bunăstării colective sunt supuse unui stres sever.

Răspunsul la această lecție istorică a statului bunăstării este **activizarea colectivității**. Statul trebuie să redevină unul dintre instrumentele vieții colective, colaborând, într-un nou tip organic de parteneriat, cu toți ceilalți actori sociali. Locul statului bunăstării este luat treptat de **societatea bunăstării**.

Trei tipuri de parteneriat urmează să stea la baza societății bunăstării.

Parteneriatul comunitar. În noul tip de administrare, comunitatea locală trebuie să se transforme din obiect al administrării în subiect activ. Autoritățile locale devin, în această perspectivă, un factor al activizării comunității, al creării unui parteneriat între toți agenții sociali locali pentru definirea problemelor social-economice, pentru identificarea și mobilizarea resurselor locale și organizarea activității de soluționare a acestor probleme. În acest fel, comunitatea locală devine ea însăși o comunitate activă în producerea propriei bunăstări.

La nivel comunitar suportul acordat celor în nevoie poate fi orientat mai focalizat pe nevoile efective și organizat în combinații mai flexibile de măsuri de transfer de resurse și de modalități active de prevenire și recuperare din situația de dificultate. Reintegrarea în viața social-economică activă este un obiectiv mai ușor de atins la nivel comunitar. **Dezvoltarea comunitară** trebuie să devină axul noii politici sociale.

O extensie firească a parteneriatului comunitar este **parteneriatul la nivel zonal**. Multe proiecte de dezvoltare se pot realiza prin unirea eforturilor la nivelul unor zone mai extinse.

Parteneriat cu persoanele și grupurile aflate în nevoie. Activizarea celor în dificultate reprezintă o direcție esențială a unei noi politici sociale. Pentru o politică eficientă de suport, cei aflați în nevoie trebuie antrenați ca parteneri în procesul de identificare a formelor adecvate de suport și la întreaga activitate de suport. Participare activă a celor în dificultate, beneficiari ai suportului social este atât o formă crucială a construirii unei democrații reale, o modalitate de activare și reinserție socială, cât și un mod de a crește substanțial eficiența programelor sociale.

Parteneriat societal. Masa însăși a societății (societatea civilă) cunoaște în ultimele decenii o activizare rapidă. În jurul diferitelor probleme comune se coagulează eforturi colective sub formă de **asociații și organizații non-guvernamentale**, cu orientare non-economică, socială.

Statul trebuie nu numai să intre în această rețea de parteneriate multiple, dar are datoria de a sprijini și stimula prin metode variate dezvoltarea inițiativelor colective. În multe situații organismele pur statale trebuie să fie înlocuite de o multitudine de forme de organizare comunitare și societale.

În acest context trebuie accelerat procesul de extindere rapidă a **sistemului finanțării programelor sociale** care poate prelua o parte importantă a funcțiilor **sistemului administrării beneficiilor sociale**. Statul însuși trebuie să dezvolte propriile sale programe sociale. Pe lângă acestea însă el trebuie să dezvolte capacitățile de a susține dezvoltarea de programe sociale de

dezvoltare: programe de dezvoltare comunitară, zonală, programe non-guvernamentale de asistență socială. În acest context, statul trebuie să devină un important finanțator al programelor comunitare, inclusiv al programelor dezvoltate de însăși persoanele aflate în situație de dificultate.

PARTEA III - Strategii antisărăcie sectoriale

În prima secțiune (A) va fi examinat sistemul de beneficii, iar în cea de a doua secțiune (B), politicile sociale de suport adresate celor mai importante grupuri de risc.

A. Sistemul beneficiilor sociale

Orice politică socială de suport pentru săraci și de reechilibrare a resurselor personale în caz de dezechilibre majore și sistematice utilizează ca instrument principal un set complex de beneficii sociale. Beneficiile sociale reprezintă forme de sprijin constând fie din sume de bani, fie din bunuri și servicii gratuite sau oferite la prețuri subvenționate unor categorii de persoane aflate în situații de deficit substanțial de resurse. Eligibilitatea pentru primirea beneficiilor este definită de seturi specifice de criterii.

Există mai multe categorii de beneficii sociale în funcție de criteriile de eligibilitate și de obiectivul acordării lor. În principal trebuie menționate următoarele:

Beneficii contributorii / beneficii non-contributorii

Beneficiile contributorii, obiect al **sistemului de asigurări sociale**, sunt acordate persoanelor care nu sunt în nevoie, dar care au contribuit financiar la sistem. Aflate în nevoie (bătrânețe, boală, incapacitate de muncă, pierderea locului de muncă), persoanele primesc un beneficiu proporțional cu contribuția pe care au adus-o la sistem.

Beneficiile non-contributorii, obiect al **sistemului de asistență socială**, sunt oferite tuturor persoanelor aflate într-o situație de nevoie, în afara oricărei obligații de contribuție, doar în raport cu mărimea respectivei nevoi.

Beneficii de susținere / beneficii de dezvoltare

Beneficiile de susținere compensează lipsa de resurse până la o limită, considerată a fi un minim acceptabil de viață și care se încadrează totodată în posibilitățile colectivității. Ajutorul social este un exemplu tipic de astfel de beneficiu.

Beneficiile de dezvoltare reprezintă sume de bani, bunuri sau servicii acordate unor categorii de persoane pentru a le sprijini să-și dezvolte capacitățile lor de activitate economică și socială autonomă: bursele de învățământ, acces gratuit la diferite forme de calificare, suport pentru dezvoltarea de activități economice, servicii profesionale de asistență socială.

Beneficii pasive / beneficii active

Beneficiile pasive sunt acele transferuri de resurse de la colectivitate la persoana în nevoie pentru satisfacerea unor nevoi curente de viață. **Beneficiile active** sunt acele forme de suport care nu oferă neapărat surse de consum, ci susțin dezvoltarea capacităților de a obține prin efort propriu resursele necesare. Beneficiile active, la rândul lor, sunt de două tipuri: crearea de **oportunități** (aici intră mai ales crearea de locuri de muncă și susținerea tuturor formelor de inițiativă individuală de producere a propriilor venituri) și **capacități** (dezvoltarea capacităților persoanelor în stare de sărăcie sau înalt vulnerabile pentru a deveni autonomi economic, pentru a rezolva problemele personale și ale familiei de a face față constructiv problemelor proprii; aici intră și dezvoltarea capacităților colective de a soluționa problemele comune).

Sistemul de beneficii sociale nu reprezintă doar o colecție de modalități de suport pentru probleme particulare, ci o structură de suport, exprimând o politică globală. Coerența sa este vitală

pentru asigurarea unei eficiențe ridicate a politicii în ansamblu. În plus, el exprimă cu claritate priorități și opțiuni valorice, trimițând semnale care pot influența substanțial comportamentul colectivității.

Deși fiecare beneficiu social depinde în mare măsură de resursele proprii (nu toate provin de la bugetul național), el depinde și de configurația celorlalte beneficii. Este vital a se stabili raporturi structurale explicite între nivelele beneficiilor și criteriile de acces, în așa fel încât întregul sistem să faciliteze recuperarea din sărăcie și suportul pentru dezvoltare.

Ierarhia pe nivele trebuie să fie clară și monitorizată permanent pentru a nu se produce distorsiuni disfuncționale. O diferențiere pe următoarele criterii ar putea fi luată în considerare:

- Beneficiile contributorii trebuie să fie substanțial mai ridicate decât cele non-contributorii.
- Beneficiile reprezentând investiții în dezvoltare trebuie să fie mai mari decât cele care asigură simpla subzistență.
- Beneficiile pentru persoanele active, lipsite temporar de resurse, trebuie să fie mai mici decât beneficiile pentru persoanele inactive (copii, vârstnici).
- Pentru persoanele active, beneficiile trebuie să ia forma mai ales a oportunităților; beneficiile în bani pentru această categorie trebuie să fie corelate cu implicarea în dezvoltarea propriilor capacități și cu angajarea în diferite forme de activitate pentru interes comunitar. Participarea socială, în diferite forme, trebuie să reprezinte o direcție de stimulare care să însoțească toate beneficiile.
- Beneficiile de tip contributiv și cele care susțin dezvoltarea trebuie să depășească semnificativ standardul minim de viață; beneficiile de tip ajutor social, trebuie să asigure resurse la acest nivel minimal.
- Beneficiile active trebuie preferate celor pasive.

Beneficiile pot cuprinde o parte variabilă în funcție de participarea la activități de interes comunitar.

Capitolul 8 - Sistemul asigurărilor sociale

Funcția sistemului de asigurări sociale este de a oferi un venit de compensare în situațiile de pierdere a veniturilor din activitate: bătrânețe, îmbolnăvire, pierderea locului de muncă, naștere și îngrijire a copilului, dispariția susținătorului legal al familiei.

Sistemul de asigurări sociale are, prin natura sa, un rol fundamental **în prevenirea sărăciei**: în condițiile pierderii veniturilor obținute printr-o activitate producătoare de venit, beneficiile de asigurări sociale asigură în principal resursele unei vieți decente.

Comprehensivitatea sistemului și nivelul compensării

Două caracteristici ale sistemului de asigurări sociale sunt relevante pentru capacitatea lui de a preveni și de a reduce sărăcia: comprehensivitatea și nivelul compensațiilor (beneficiilor).

Comprehensivitatea se referă la numărul celor acoperiți de sistemul asigurărilor sociale, ca proporție din totalitatea celor care se află în situația de pierdere a veniturilor.

Sistemul socialist se caracteriza printr-o comprehensivitate ridicată: politica de utilizare quasi-integrală a forței de muncă, inclusiv politica de stimulare a participării femeilor la sistemul muncii salariale, făcea ca quasi-totalitatea persoanelor aflate în imposibilitate de a mai obține prin muncă un venit să obțină diferite forme de beneficii de asigurare socială.

Inevitabil în noile condiții comprehensivitatea sistemului de asigurări sociale scade. Scăderea proporției salariaților, care în mod tipic beneficiază de sistem, este sursa cea mai importantă a scăderii comprehensivității.

Neacoperirea se referă la următoarele tipuri de situații care devin tot mai frecvente:

- Persoanele descurajate de a mai căuta loc de muncă - mai ales femeile care sunt forțate

să rămână casnice

- șomerii cronici care și-au epuizat perioada de ajutor / alocație de sprijin acoperite de asigurările sociale
- Persoanele angajate în activități economice în care riscul neasigurării sociale este mare: liber întreprinzători, mici patroni, afaceri familiale (mai ales femeile ca lucrători neplătiți în afacerile familiale), țărani, zilieri, lucrători în economia subterană (fără forme de angajare și în consecință neasigurați social).
- În mod special femeile neangajate înainte de naștere nu beneficiază de concediu plătit de naștere și de creștere / îngrijire a copilului.

Nivelul compensării poate fi estimat prin raportarea beneficiului respectiv la standardul minim de trai: măsura în care beneficiile de asigurări sociale oferă un minim de viață deasupra pragului de sărăcie.

Datorită nivelului scăzut al veniturilor care sunt asigurate social (salarii, în primul rând) o proporție semnificativă a beneficiilor acordate de asigurările sociale riscă să nu reușească să plaseze familia peste un prag minim de trai. La aceasta se adaugă un factor cu influență negativă nou. Datorită creșterii perioadelor din viața activă neacoperite din diferite motive de asigurare socială, nivelul relativ al compensărilor va tinde de asemenea să scadă.

În evaluarea capacității sistemului de a asigura un minim de viață tuturor beneficiarilor sistemului trebuie să ținem seama și de o altă caracteristică structurală a lui: nevoia de diferențiere. Beneficiile de asigurări sociale, pentru a stimula contribuția ridicată și îndelungată, și pentru a asigura o înlocuire cât de cât proporțională a veniturilor din perioada activă, trebuie să prezinte o scală suficient de diferențiată. Un nivel mediu prea scăzut al beneficiilor de asigurări sociale, în condițiile unei diferențieri rezonabile a lor, riscă să împingă în sărăcie pe cei cu beneficii scăzute.

Un sistem de asigurări care ar putea preveni complet sărăcia ar trebui să fie caracterizat prin aceea că beneficiul cel mai mic acordat este cel puțin la nivelul pragului de sărăcie.

Datorită nivelului relativ scăzut al pensiilor, beneficiul cel mai frecvent de tip asiguratoriu, pentru asigurarea unui minimum de trai, pentru o familie de două persoane sunt necesare două pensii. Scăderea comprehensivității sistemului generează o proporție ridicată de familii care au un singur beneficiu de asigurări sociale, și care prezintă astfel un risc ridicat de plasare în sărăcie.

Următoarele categorii riscă să aibă beneficiile cel mai scăzute:

- persoane cu durată mică a contribuției la asigurările sociale: în mod special femei care fie au întrerupt pentru nașteri, fie s-au integrat în muncă după naștere cu mai mare dificultate.
- persoane care au avut o istorie discontinuă de angajare, acumulând puțini ani de contribuție; în mod special aici este vorba despre cei care au pendulat între angajarea acoperită de asigurări sociale și diferite forme de angajare neacoperite (liberi întreprinzători fără contribuții, lucru fără contract de muncă)
- persoane cu salarii mici și care vor avea și pensii foarte mici
- femei casnice trăind din pensia de urmaș
- familii de pensionari cu o singură pensie
- lucrătorii pe cont propriu care tind să aibă un nivel al veniturilor asigurate mult mai scăzut decât al salariaților.

Erodate ceva mai rapid decât salariile, pensiile s-au menținut totuși în apropierea acestora. În același timp, diferențierea lor pe tipuri nu a crescut semnificativ. Acești doi factori combinați, la care se adaugă acumulările de bunuri mai semnificative ale vârstnicilor a făcut ca, deși afectați mai ales psihologic de șocul creșterii prețurilor și al scăderii veniturilor, pensionarii asigurărilor de stat au reprezentat un grup relativ mai puțin afectat de sărăcie decât multe altele. Totuși, sărăcirea este și aici substanțială.

Dincolo de toate acestea, sistemul de securitate socială se bucură de un relativ înalt suport

social și politic, fapt care a făcut ca el să fie componentul securității sociale cel mai puțin afectat de erodarea din ultimii zece ani.

Riscurile sistemului asigurărilor sociale și răspunsuri posibile

În contextul actual există câteva riscuri importante ale sistemului de asigurări sociale în ceea ce privește capacitatea sa de a preveni sărăcia.

1. Scăderea gradului de acoperire cu asigurări - scăderea comprehensivității.

Punctul cel mai vulnerabil al noului sistem de asigurări sociale adoptat recent îl reprezintă riscul major de a scoate din sistem masa în creștere a micilor întreprinzători și a lucrătorilor pe cont propriu. Agricultorii de asemenea au o perspectivă insuficient de clară în ceea ce privește atragerea lor satisfăcătoare în sistemul de asigurări sociale. În acest punct este vital a se identifica soluții adecvate, pentru evitarea unui șoc al sărăcirii în aceste segmente ale populației în momentul retragerii din viața activă.

2. Scăderea beneficiilor de asigurări sociale datorită:

- scăderii perioadelor de viață activă asigurate
- scăderii în general a veniturilor asigurate; salariile, care reprezintă vasta majoritate a veniturilor asigurate, atingând un nivel extrem de scăzut, nici beneficiile de asigurări, care se constituie ca proporție din acestea și deci trebuie să se coreleze cu ele, nu pot fi mai ridicate

Beneficiile de tip contributiv trebuie să asigure o înlocuire a venitului pierdut, la un nivel apropiat de standardul decent de viață. Rațiunile pentru aceasta sunt puternice:

- Este singurul mod de a motiva contribuția la sistem, inclusiv pentru acceptarea componentei redistributive a sistemului.
- Este singurul răspuns care poate fi imaginat în momentul de față la necesitatea reproducerii acceptabile a standardului de viață obținut în timpul vieții active, după retragerea din aceasta.

Indicele pensiei medii reale a pensionarilor de asigurări sociale de stat (1990=100%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
100	77,5	63,7	56,5	55,3	61,2	62,8	49,8	63,2

Sursa: Anuarul Statistic, 1997

Pensia medie lunară raportată la salariul mediu lunar (%)

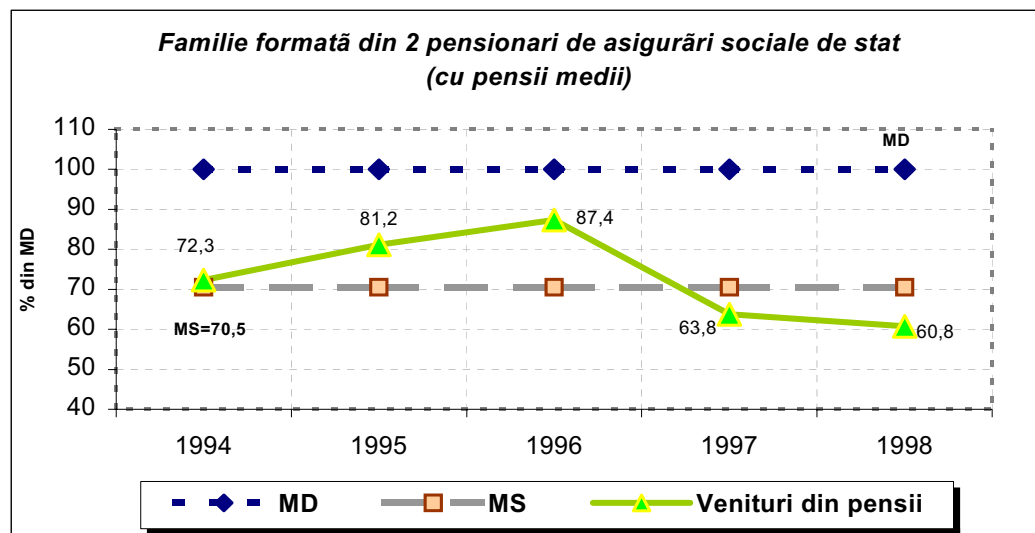
1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
54,9	45,0	43,5	45,3	43,2	41,7	46,8	39,5	40,1	39,6

Sursa: calculat după Anuarul Statistic 1997 și alte publicații ale CNS

Pensia medie lunară pe categorii de pensii ca pondere în pensia de asigurări sociale

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Pensii de asigurări sociale (fără agricultori)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pentru munca depusă și limită de vârstă	113,7	107,9	109,8	111,5	112,3	112,2	112,2
Cu vechime integrală în muncă	134,8	118,6	123,4	124,2	127,0	126,8	126,8
Fără vechime integrală în muncă	78,4	86,4	82,6	84,9	81,8	81,0	79,8
Pentru pierderea capacității de muncă	88,6	88,2	85,9	86,9	82,6	81,1	80,0
Gradul I	113,7	111,6	109,9	112,0	105,7	104,3	103,7
Gradul II	87,1	87,4	86,8	88,4	84,5	83,4	82,5
Gradul III	59,8	74,8	65,4	65,0	61,4	60,4	59,5
De urmaș	54,2	70,4	65,1	60,2	58,8	61,4	62,5
Pensii de asigurări sociale-agricultori	30,5	16,2	10,4	14,3	20,0	18,7	20,5
Ajutoare sociale	44,6	47,6	53,1	49,5	49,2	48,8	48,5
Pensii I.O.V.R.	45,3	64,3	64,0	61,0	59,6	60,1	61,0
Invaliditate	63,1	73,2	70,7	69,2	68,0	67,0	66,6
De urmaș	39,8	61,1	61,3	57,5	56,0	57,1	58,6
Pensia suplimentară	12,5	7,0	8,3	11,5	13,8	17,2	16,0

Sursa: Anuarul Statistic, 1997



MD=minimul decent, MS=minimul de subzistență, calculate de Gheorghe Barbu (ICCV) după metodologia expusă în Cătălin Zamfir (coord.) - Dimensiunile sărăciei: 1994, Editura Expert, București, 1995

3. *Criza financiară a sistemului de asigurări sociale.* Aceasta se datorează, în situația actuală, în primul rând scăderii numărului de salariați (datorită căderii sistemului industrial) și a creșterii rapide a numărului de pensionari (datorită în primul rând politici de stimulare a pensionării timpurii). Un număr substanțial mai mic de salariați trebuie să susțină prin contribuțiile lor un număr mult mai mare de pensionari. Această criză structurală poate fi accentuată conjunctural de slăbirea disciplinei financiare: neachitarea de către întreprinderi a contribuțiilor de asigurări sociale.

Populația ocupată (mii persoane la sfârșitul anului)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
10840	10786	10458	10062	10011	9493	9379	5353

Sursa: Anuarul Statistic, 1996, 1997 și alte materiale ale CNS

Numărul mediu al pensionarilor (mii persoane)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<u>Total</u>	<u>3672</u>	<u>4131</u>	<u>4292</u>	<u>4476</u>	<u>4995</u>	<u>5258</u>	<u>5417</u>	
Pensionari de asigurări sociale (fără agricultori)	2570	3018	3201	3253	3439	3600	3740	3801
Pensionari de asigurări sociale-agricultori	1007	1016	999	1139	1478	1587	1612	
Beneficiari de ajutor social	35	31	27	22	20	17	15	
Pensionari I.O.V.R.	67	66	65	62	58	54	50	

Sursa: Anuarul Statistic, 1997 și alte materiale ale CNS

Pe termen lung, dezechilibrul financiar probabil că se va menține în ciuda creșterii numărului de contribuitori în urma speratei înviorări economice. Menținerea probabilă a dezechilibrului se va datora altui proces: îmbătrânirea populației. Variații în ce privește ponderea populației active determină modificarea speranței de viață. România va avea comparativ cu alte țări un anumit *respiro* de unul-două decenii datorită creșterii artificiale a natalității pe o perioadă de cel puțin un deceniu după adoptarea politicii pronataliste agresive a regimului ceaușist.

Criza financiară ar putea crea pe anumite perioade imposibilitatea achitării pensiilor. Ceea ce este însă și mai periculos este că soluția durabilă este o decizie extrem de dificil de luat între trei variante:

- Mărirea contribuției de asigurări sociale
- Scăderea generală a nivelului pensiilor, fapt care ar împinge în sărăcie pe cei cu pensii mici
- Modificarea sistemului de pensii, prin aplatizarea lui la nivelul pragului de sărăcie.

În diferite grade și din diferite motive oricare dintre aceste soluții este extrem de nesatisfăcătoare pentru populație, având în consecință un nivel scăzut de sustenabilitate politică potențială.

Dezvoltarea unui sistem complementar de asigurări sociale, în special privat, bazat pe investiție a contribuției este foarte probabil a prezenta un nivel ridicat de sustenabilitate politică, dar el nu poate principial soluționa criza care se prefigurează. El poate relaxa semnificativ tensiunile în sistem doar pe termen lung (peste cel puțin 10 ani). Deci ar putea fi o parte a soluției pentru o criză viitoare, prevenind-o, dar nu și o cale de ieșire din impasul actual.

Singura soluție care probabil este rațional să fie adoptată se va referi la o combinație a trei măsuri:

- ♦ o politică agresivă de creștere a numărului celor care se asigură
- ♦ o creștere eventual moderată a contribuției, mai ales a unor categorii care riscă să aibă contribuții reduse (lucrătorii pe cont propriu, țărani în mod special)
- ♦ o creștere a contribuției bugetului național la completarea deficitului bugetului de asigurări, ca un mijloc de prevenire a sărăciei

Contribuții suplimentare, fie la sistemul general public de asigurări sociale, fie la sisteme complementare, par să fie mult mai acceptabile pentru populația **peste o anumită vârstă**. Pe de o parte ei se apropie de situația în care beneficiile de asigurări sociale vor fi cruciale pentru ei; pe de altă parte, pentru majoritatea acestei populații marile probleme economice ale familiei fiind în linii generale rezolvate (obținerea unei locuințe, creșterea copiilor, echiparea gospodăriei), membri ei au disponibilități de contribuție crescută. Promovarea unei contribuții la sistemul de asigurări sociale diferențiate în raport cu vârsta ar putea întruni o susținere publică mai solidă și ar avea și efecte mai reduse asupra scăderii standardului de viață prezent al populației.

Un factor important de risc îl reprezintă **tendința actuală a unor ramuri de a-și crea sisteme separate de asigurări sociale**. Dacă tendința aceasta continuă, rezultatul va fi o polarizare a beneficiarilor: un segment relativ restrâns, beneficiind de pensii relativ ridicate, în cadrul unor sisteme de asigurare sănătoase financiar și un segment majoritar împins în sărăcie de pensiile excesiv de reduse, confruntat continuu cu spectrul crizei financiare. Rezultatul ar fi o substanțială creștere a polarizării sociale și o scădere a solidarității sociale.

Menținerea unui sistem public unitar de asigurări sociale reprezintă o garanție vitală a unei politici eficace de prevenire a sărăcie și de promovare a solidarității sociale. Ar fi preferabilă o soluție alternativă la insatisfacția segmentelor mai înstărite față de nivelul potențial al pensiilor oferite de sistemul public unic: dezvoltarea unui sistem complementar de asigurări sociale, bazat pe o combinație de *pay as you go* și investiție. Acest sistem ar putea asigura beneficii imediate mai mari, legate de o contribuție mai ridicată pentru unele segmente ale populației, fără a distruge sistemul unitar. Riscul acestei metode este că va împinge în timp, treptat, sistemul public unitar către o scădere progresivă a capacității sale de diferențiere până la a ajunge la un beneficiu unic. O asemenea tendință ar eroda masiv motivația asigurării și a contribuției dincolo de un anumit minim.

5. *Creșterea speranței de viață* în perspectiva viitoare va accentua un risc care de acum se resimte: mulți vârstnici au nevoie de îngrijire medicală și asistență personală mult peste resursele disponibile atât ale lor personal, cât și ale sistemului de asigurări și de asistență socială. Pentru susținerea acestui plus de servicii este nevoie de identificare unui plus de resurse, asigurările sociale fiind forțate să le preia în bună măsură.

Ajutorul de șomaj, sistem nou introdus, a avut o altă logică și un alt tip de susținere populară.

Pentru a stimula reintegrarea rapidă în muncă, nivelul ajutorului social a fost stabilit relativ scăzut și în câțiva ani s-a degradat mult mai rapid decât pensiile. Si ca durată el este relativ limitat: inițial de 6 luni și extins apoi la 9 luni; prelungit apoi cu alocația de sprijin pentru alte 18 luni, dar la un nivel mult mai scăzut.

Ajutorul de șomaj și alocația de sprijin

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Media lunară (lei/lună)						
Ajutor de șomaj	3200	5960	16730	50834	63750	95000
Alocație de sprijin	-	4022	9640	20385	39275	50500
Dinamica în prețuri reale (% din anul de bază)						
Ajutor de șomaj	100	60	47	61	58	62
Alocație de sprijin	-	100	67	60	88	81
Pondere medie în salariul minim net pe economie						
Ajutor de șomaj	63,6	64,8	71,3	102,7	97,4	112,9
Alocație de sprijin	-	43,8	41,1	41,2	60	60

Sursa: calculat după Anuarul Statistic, 1997

Sistemul oferă un răspuns la anxietatea legată de perspectivele pierderii locului de muncă, dar subzistă estimarea colectivă că în explicarea șomajului și mai ales a șomajului cronic, motivația personală este factorul decisiv. Dacă existența sistemului este larg sprijinită, nu pot fi detectate presiuni sociale spre menținerea unui nivel prea ridicat pentru beneficiile acordate.

Compensațiile pentru licențierile în masă prezintă o situație specială. Introducerea lor a fost încă de la început înalt controversată. Intenția lor mai mult sau mai puțin explicită a fost de a sparge rezistența colectivă la reducerea masivă a activităților productive în grupurile cele mai puternice ale salariaților. Nu este întâmplător că ea s-a aplicat în primul rând la minieri. Din acest punct de vedere, se poate estima că sistemul a reușit. Un număr mare de mineri au fost disponibilizați fără ca acest lucru să producă mișcări sociale foarte importante. Lipsa de oportunități economice în zonele miniere, caracterul marginal al măsurilor active de reinserție în activitatea economică au făcut ca situația social-economică a celor intrați în program să fie extrem de confuză și frustrantă. După consumarea compensațiilor, se pare că marea majoritate a lor a fost împinsă într-o sărăcie disperată. În fapt, marea reușită a fost să amâne, cu costuri considerabile, șocul reducerii unor ramuri, evitându-se rezistențele sociale. Reacții sociale, dar de data aceasta cu un grad mai scăzut de organizare și forță, vor apare cu siguranță. În sistemele în care salariații sunt mai difuzați în masa comunității (SNCFR de exemplu), este de așteptat ca absorbția masei mari de disponibilizați să fie mai ușoară. Dacă inițial sistemul de compensații a fost prezentat ca formă activă de reinserție, prin stimularea în primul rând a inițierii de activități economice pe cont propriu, din lipsă completă de organizare, sistemul a degenerat într-o formă strict pasivă de cumpărare a acceptului de intrare în șomaj de masă. El afectează advers spiritul moralei muncii și al echității (compensațiile sunt acordate nu oricărui disponibilizat, ci doar celor care formează o masă, în ideea nerealistă că ar fi o soluție la crearea de locuri de muncă în zonele respective. În fapt ea nu face decât să întărească imaginea unui stat arbitrar în utilizarea unor resurse imense, care poate da mai mult sau mai puțin în funcție mai ales de temerile sale în fața unor posibile presiuni social-politice.

A devenit foarte clar că sistemul este necesar să fie complet reconsiderat, el trebuind să revină la ceea ce trebuia de la început să fie: un pachet de programe de dezvoltare a zonelor cu deficit economic și de suport individual de reinserție economică.

Capitolul 9 - Asistența socială: beneficii categoriale și beneficii în funcție de resursele familiei

Beneficiile de asistență socială reprezintă mijloace esențiale de prevenire a sărăcie și de compensare a ei. Totodată ele reprezintă mari consumatoare de resurse financiare.

Beneficiile categoriale

Diferitele categorii sociale caracterizate prin dezechilibre financiare sistematice pot fi sprijinite de către colectivitate prin beneficii sociale categoriale. Este cazul **alocațiilor pentru copii**, a **alocațiilor pentru familiile cu doi sau mai mulți copii**, **ajutoare pentru înmormântare etc.**

Avantajele acestui sistem sunt multiple: risc extrem de scăzut de eroare, simplitate administrativă, cost redus al atribuirii beneficiilor, grad scăzut sau inexistent de stigmatizare socială. Sistemul leagă în mod simplu și clar acordarea unui beneficiu de o situație în care deficitul de resurse nu este produsul unor vinovății individuale, ci a unei configurații impersonale de factori, care ea însăși motivează suficient suportul. În plus, acest sistem exprimă și întărește sentimentul solidarității sociale, vital pentru orice politică socială a bunăstării.

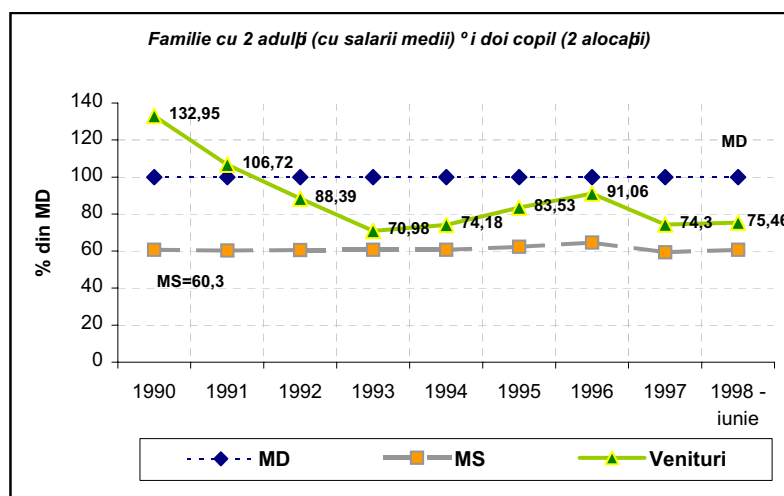
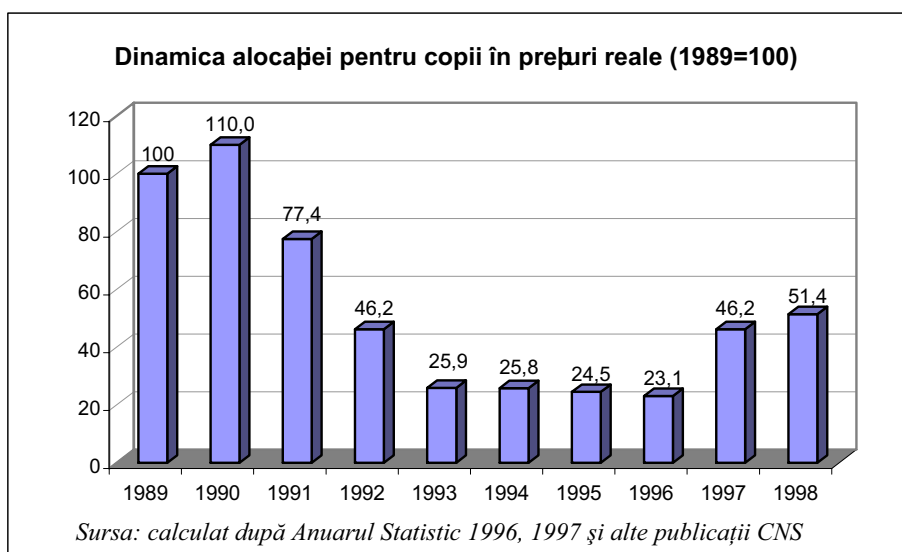
Adresându-se unei categorii definite în termeni generali, beneficiile categoriale au o limită principală de focalizare. Mereu un segment al categoriei respective, mai mic sau mai mare, se poate presupune că nu are nevoie de suport. Din punctul strict al focalizării transferului social spre cei în nevoie, sistemul prezintă o anumită risipă de resurse. Privită din punctul de vedere al

afirmării unei atitudini a colectivității pentru o categorie socială sau alta, față de o situație sau alta, sistemul poate fi considerat a avea o justificare și o eficiență maximă. Alocația pentru copii exprimă, prin decizia de a acorda acest beneficiu, recunoașterea de către colectivitate a copilului ca un bun social și afirmarea voinței sale de a sprijini, pe diferite căi copiii și familiile cu copii.

În sistemul nostru, alocațiile pentru copii și pentru familiile cu mulți copii reprezintă beneficiul categorial cel mai important. Din acest motiv el va fi luat în discuție în mod special.

Următoarele puncte critice se ridică în legătură cu acest beneficiu:

1. Nivelul alocațiilor familiale. Din acest punct de vedere, în ultimii 10 ani au fost fluctuații substanțiale. Înainte de 1990, alocațiile pentru copii aveau un nivel relativ ridicat, reprezentând 8-10% din salariul mediu, similar cu situația din celelalte țări socialiste europene. După 1990 până în 1996, valoarea alocațiilor s-a erodat dramatic, ajungând la aproximativ 25% din valoarea sa inițială. A fost beneficiul social care s-a erodat cel mai mult. La această eroziune se adaugă și eliminarea rapidă a alocației pentru mamele cu 3 sau mai mulți copii. În 1997, alocațiile pentru copii au cunoscut o creștere spectaculoasă, fără însă a atinge nivelul inițial. La ea s-a adăugat și alocația pentru familiile cu doi sau mai mulți copii în îngrijire.



Datele diferitelor cercetări indică faptul că copiii reprezintă unul dintre grupurile cu riscul cel mai ridicat de sărăcie. Pe de o parte, în condițiile veniturilor salariale și similare scăzute, apariția copiilor, în special de la cel de al doilea copil în sus, este de natură a produce grave dezechilibre în bugetele celor mai multe familii. Pe de altă parte, așa cum indică cercetările, natalitatea în segmentele sociale caracterizate prin sărăcie severă este dublă față de a restului colectivității. Proportional deci, mult mai mulți copii se nasc și cresc în familiile cele mai sărace.

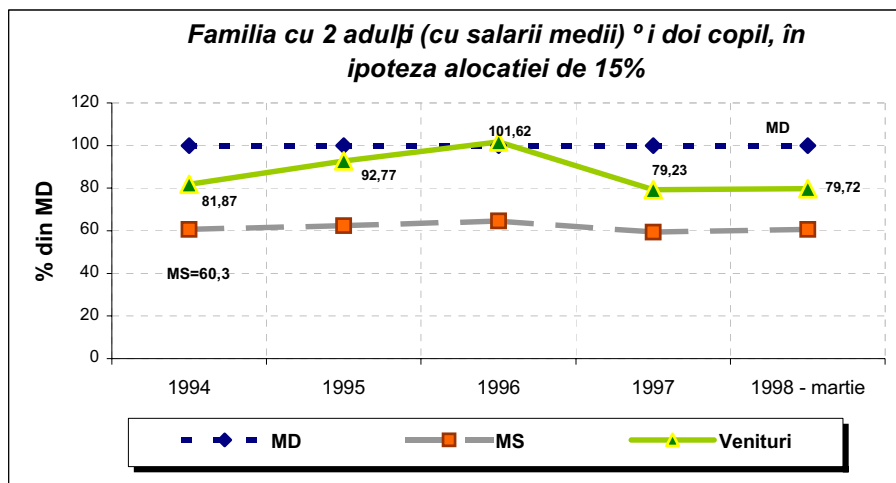
În aceste condiții, alocațiile pentru copii și pentru familiile cu copii reprezintă un mijloc extrem de eficace de prevenire și de compensare a sărăciei. Toate studiile indică faptul că, deși un beneficiu categorial, alocația pentru copii prezintă, pe lângă avantajele nete ale simplității, costului scăzut al administrării și a erorilor nesemnificative de atribuire, avantajul unei foarte bune focalizări. Ea ajunge în cea mai mare măsură la populația care are cu adevărat nevoie.

Întrebarea este dacă nivelul alocațiilor pentru copii este suficient. Incidența foarte ridicată a sărăciei în populația de copii indică clar că nivelul acestor beneficii este insuficient în raport cu nevoile.

Într-adevăr, în condițiile în care veniturile directe ale mării majorități a populației sunt sever scăzute, un nivel ridicat al alocațiilor pentru copii este o opțiune naturală pentru a reduce, dacă nu a preveni integral incidența sărăciei în acest segment de populație. Se poate spune că, cu cât veniturile primare ale populației sunt mai reduse, pentru o protecție eficace împotriva sărăciei a copiilor este necesar ca alocațiile să fie substanțial ridicate.

Din punctul de vedere al nevoii, se poate estima că în condițiile actuale ale țării noastre, o situație de stres economic deosebit de sever, alocațiile ar trebui să fie de aproximativ 15% din salariul mediu, urmând a descrește treptat pe măsură ce cresc veniturile directe, dar nu mai jos de 8-10% pe perioada următorului deceniu.

Dacă privim însă din punctul de vedere al resurselor disponibile, s-ar putea ca un asemenea nivel să nu fie posibil de atins. Un nivel de 10-12% este însă obligatoriu pentru o protecție



rezonabilă

a copiilor cel puțin împotriva sărăciei severe. Se consideră că un efort bugetar de minimum 2% din PIB este vital pentru această formă de suport. În condițiile de sărăcie extinsă, ca cele existente, s-ar putea merge până la 3%. Unele economii pot fi realizate printr-o gradare a alocației în funcție de numărul de copii; acordarea ei în funcție de veniturile părinților ar aduce probabil doar economii nesemnificative, care nu ar fi justificate în raport cu costurile implicate de un asemenea mecanism și a pierderilor în termeni de solidaritate socială simbolică. S-ar putea de exemplu reduce substanțial alocația pentru copiii singuri, în familiile de peste 30 de ani, presupuse a avea resurse mai ridicate decât familiile tinere. Alocația pentru familiile cu mai mulți copii în întreținere este un instrument eficace de focaliza suportul spre familiile aflate efectiv în nevoie.

Gradul de sărăcie al familiilor în funcție de numărul de copii (procent din totalul categoriei, 1994)

	Sub MS	Între MS și MD	Peste MD
Cuplu fără copii	17,9	38,2	43,9
Cuplu cu un copil	30,4	47,2	22,3
Cuplu cu 2 copii	42,4	42,7	14,9
Cuplu cu 3 copii sau mai mulți	69,7	22,5	7,8
Familie monoparentală cu un copil	51,8	33,0	14,8
Familie monoparentală cu 2 copii sau mai mulți	76,0	16,0	8,0

Sursa: Cătălin Zamfir (coord.) - *Dimensiuni ale sărăciei*, Ed. Expert, București, 1995

2. Suportul pentru familiile monoparentale. O formă specială de suport ar trebui acordată familiilor monoparentale. Aici dezechilibrul resurse-nevoi este dramatic în marea majoritate a cazurilor. Conform datelor existente, familiile monoparentale cu doi sau mai mulți copii prezintă un risc foarte ridicat de a se afla în dificultate. Un suport categorial este necesar a fi introdus pentru aceste familii.

Suportul social-politic al sistemului de suport pentru familiile cu copii este contradictoriu. Pe de o parte, colectivitatea consideră că este important de sprijinit masiv copiii. Pe de altă parte a existat mereu o rezervă față de un suport prea ridicat, mai ales pentru familiile cu mulți copii. După 1989 nu a existat decât o foarte slabă presiune socială pentru plasarea acestor beneficii la un nivel cât de cât satisfăcător. Explicația pare să rezide într-o anumită polarizare a natalității și a culturii natalității în ultimele decenii. Marea majoritate a populației, ca reacție la standardul de viață modest oferit de regimul socialiste și, după 1989, a deteriorării și mai accentuate a acestuia, combinat cu asumarea unor responsabilități ridicate pentru investițiile în copil, a redus natalitatea la 1 cel mult 2 copii. În același timp s-a accentuat la nivelul percepției colective estimarea familiilor cu natalitate ridicată a fi iresponsabile față de proprii copii, ca nefiind suficient de interesate în bunăstarea acestora. Faptul că natalitatea ridicată este caracteristică familiilor celor mai sărace, foarte frecvent familiilor cu un grad ridicat de dezorganizare, este de natură a întări această percepție. La aceasta s-a adăugat un factor de natură etnico-socială. Romii sunt caracterizați în general printr-o natalitate foarte ridicată, cel mai adesea îmbinată cu un grad extrem de sever de sărăcie și, în consecință, cu șanse sociale scăzute pentru copii. În acest context nu este de mirare că s-au dezvoltat estimări colective de tipul ‘mulți romi fac copii pentru a primi alocațiile pentru copii; alocațiile devin deci un stimulator al natalității iresponsabile’, ‘alocațiile sunt utilizate pentru a menține întreaga familie, ele nefiind utilizate numai pentru copii’. Pe acest fond ideea suportului familiilor cu mulți copii nu pare a fi avut un suport suficient.

Burse și învățământ gratuit

Suportul social pentru educație tinde să fie considerat de către colectivitate, alături de asistența sanitară, principala formă prin care statul trebuie să sprijine copiii. Totodată ea este considerată a fi o importantă investiție socială în dezvoltarea economică și socială.

Învățământul gratuit la toate nivelele, chiar cu locuri limitate la nivelele superioare este considerat a fi o opțiune de politică socială mai presus de orice discuție. La aceasta se adaugă o proporție importantă de **burse**, mai ales la nivelele superioare, care sunt **beneficii categoriale condiționate de îndeplinirea anumitor criterii**: fie sociale, fie de performanță. Bursele sociale reprezintă instrumente extrem de importante pentru susținerea participării școlare a copiilor proveniți din cele mai sărace medii.

Nu există o analiză a eficienței acestui sistem, dar multe observații converg spre concluzia că un segment mult prea mare de copii, datorită în principal lipsei condițiilor materiale elementare, dar și iresponsabilității părinților, au o participare școlară cu totul insatisfăcătoare, cu efecte negative în viitor pentru ei și pentru întreaga colectivitate. În consecință, este o urgență revederea întregului sistem de suport material pentru copii, inclusiv din perspectiva încurajării participării școlare.

Sistemul de burse condiționate de performanță, deși ar putea fi considerat a fi insuficient

focalizat, pare să fie acceptabil cel puțin în momentul de față în care veniturile marii mase a populației sunt mai degrabă reduse.

Beneficii sociale pentru familiile sărace, pe baza testării veniturilor

Ajutorul social reprezintă sistemul cel mai important din acest punct de vedere. Introdus la sfârșitul anului 1995, el se confruntă cu grave probleme de administrare, lipsă de resurse bugetare și, ceea ce este mai grav, lipsa aproape completă de suport social-politic.

Sunt câteva puncte critice cu care sistemul se confruntă:

- **Metodologia și mecanismele de testare a veniturilor și de stabilire a calificării pentru ajutor** sunt, într-o largă măsură, insuficiente. Componenta strict administrativă ar trebui să scadă, componenta de analiza de caz, bazată pe anchetele sociale calificate, ar trebui să crească. Problema riscă să fie practic insolubilă, în condițiile în care economia subterană are o pondere foarte ridicată.
- **Nivelul beneficiului extrem de scăzut**, neputând asigura familiilor în cauză nici măcar o apropiere rezonabilă de un nivel minimal de subzistență. De la introducerea lui, el s-a erodat mult mai rapid decât majoritatea celorlalte beneficii.

Dinamica raportului dintre venitul maxim calificant pentru ajutorul social și minimul de subzistență ICCV

	Ian.97	Feb.97	Apr.97	Aug.97	Oct.97	Ian.98	Apr.98	Iul.98
Persoană singură - salariat	26,8	33,0	25,0	25,9	26,9	27,0	25,3	25,8
Familii formate din 2 persoane - pensionari	31,7	39,0	29,6	30,7	31,8	32,0	29,9	27,5
Familii formate din 2 persoane - salariați	28,6	35,3	26,7	27,7	28,7	28,9	27,0	27,6
Familii formate din 3 persoane - 2 salariați + 1 copil	28,3	34,8	26,4	27,4	28,4	28,6	26,7	27,3
Familii formate din 4 persoane - 2 salariați + 2 copii	27,5	33,8	27,4	26,6	27,6	27,7	26,0	26,5
Familii formate din 5 persoane - 2 salariați + 3 copii	27,4	33,7	25,6	26,5	27,5	27,7	25,9	26,4

Sursa: calculat după date ICCV (minimul de subzistență - Gh. Barbu) și acte normative emise de Guvernul României

- **Lipsa fondurilor pentru acoperirea beneficiilor aprobate.** În sistemul actual nu există încă un capitol de buget specificat pentru acoperirea acestui beneficiu, fapt care generează o situație de criză: legea introduce un drept, fără a asigura însă condițiile exercitării sale. Așa se face că o proporție mare dintre cei care se califică pentru ajutor nu-l primesc deloc, îl primesc doar parțial, cu multă întârziere sau doar din când în când.
- Deși nu există studii, se pare că **o proporție mare dintre cei care ar avea nevoie de această formă de suport și s-ar califica conform criteriilor legii, nu au acces la el datorită unei game largi de factori.**
- Se poate estima că sistemul ajută **cu totul insuficient, un segment de săraci delimitat mult prea sever** (mulți dintre cei care se plasează peste minimul stabilit de sistem ar necesita și ei suport) și chiar dintre acești cei mai săraci dintre cei mai săraci, **un segment important nu beneficiază.**
- **Sistemul nu prezintă decât un grad cu totul insuficient de susținere publică.** El este asociat cu estimări negative quasi-generale legate de selectarea grupului de beneficiari, de justificarea morală a acordării ajutorului în multe situații, de efecte posibil negative de întărire a dependenței, a lipsei de motivare de angajare în activități economice aducătoare de venit și chiar de a reprezenta un premiu pentru intrarea și rămânerea în economia subterană.

Există un consens quasi-general că ajutorul social ar trebui condiționat într-o formă sau alta de asumarea unor responsabilități și, în mod special, de o anumită participare la activități de interes comunitar. În acest punct este nevoie de o dezvoltare legislativă și instituțională corespunzătoare.

Diferitele forme de suport în natură, pe departe cel mai important fiind **cantinele pentru săraci**, caută să completeze sistemul. În afara cantinelor pentru săraci, nu există o concepție clară și nici mijloace instituționale pentru a exploata acest mecanism care poate fi înalt eficient.

Ajutoarele de urgență

În această categorie trebuie incluse și ajutoarele sociale în caz de calamitate naturală sau socială. Nu este nevoie de argumentat importanța sistemului, mai ales în condițiile extrem de fluctuante ale resurselor segmentelor celor mai sărace. Sistemul, deși foarte necesar pentru a oferi un suport înalt focalizat, tocmai în momentele de criză, este practic marginal. Reconsiderarea rolului acestui sistem este o urgență de prim ordin.

În momentul actual nu există nici o metodologie de oferire a lor, lipsind mecanisme instituționalizate. Fondurile atribuite sunt insuficiente.

Capitolul 10 - Sistemul serviciilor de asistență socială

Suportul social nu se face numai în resurse materiale (bani sau în natură), ci și în servicii de asistență socială. Situația de dificultate, inclusiv cea de sărăcie, nu se datorează exclusiv lipsei de resurse financiare, dar și lipsei de capacități personale și colective de a face față problemelor vieții. Serviciile de asistență socială au ca obiectiv refacerea și dezvoltarea capacităților persoanelor, familiilor, colectivității de a înțelege natura problemelor cu care se confruntă, de a identifica soluțiile constructive și de a-și dezvolta abilitățile individuale și colective de rezolva aceste probleme. Într-un fel, asistența socială reprezintă într-o mare măsură un tip specific de terapie socială.

Serviciile de asistență socială au deci două funcții majore:

- *Oferă un suport înalt focalizat, profesionalizat și susținut de resurse pentru nevoi urgente speciale* - persoane fără locuință, copii abandonati sau abuzați, femei violate etc. Ele sunt răspunsurile complementare sistemului de suport general, orientate spre situațiile de dificultate extremă, în care persoanele în cauză sunt lipsite de resursele elementare de a face față unor nevoi acute.
- *Oferă suportul pentru refacerea și dezvoltarea capacităților de a face față situațiilor dificile:* pentru persoanele aflate în situații de dificultate cronică și care nu au capacități proprii suficiente pentru a depăși situația. Este cazul de exemplu al persoanelor dependente de drog, a persoanelor eliberate din închisoare, a mamelor singure etc., a bătrânilor care s-au izolat progresiv, a părinților cu probleme de creștere a copiilor etc.

În cea de a doua funcție, asistența socială reprezintă un component extrem de important al abordării de tip activ. Ea caută să restaureze capacitatea de viață autonomă, să depășească sau să evite situația de dependență. Ea contribuie la dezvoltarea capacităților individuale și colective de soluționare pozitivă a problemelor.

Totodată, ea poate oferi un suport social mult mai focalizat pe nevoile efective și mai orientat spre satisfacerea acestora.

În ceea ce privește serviciile de asistență socială, România are o tradiție de excepție, puțin valorificată însă. La inițiativa școlii sociologice de la București, înainte de război România se număra printre puținele țări din lume care inițiaseră dezvoltarea rapidă și înalt calificată a unui sistem profesionist de asistență socială. Sistemul de formare a specialiștilor era bine pus la punct. O rețea de asistență socială comunitară se dezvoltase în mediul urban, urmând să fie generalizată. Tot datorită activității sociologilor care au supraviețuit războiului și revoluției socialiste, până în 1969 învățământul de asistență socială s-a dezvoltat continuu, simultan dezvoltându-se și rețeaua de asistență socială. Din acel an întregul sistem a fost distrus complet.

În 1990, învățământul de asistență socială s-a reînființat, urmând să se dezvolte și rețeaua de asistență socială. Există deja un contingent apreciabil de tineri specialiști. Nici până în momentul de față nu a fost realizată însă proiectarea sistemului de asistență socială. Avansul pe care l-a avut România prin introducerea rapidă a învățământului de asistență socială a fost risipit prin lipsa de strategie în dezvoltarea rețelei de asistență socială. Astfel, asistența socială s-a dezvoltat puternic fragmentat, fără nici o concepție, mai degrabă haotic.

Ținând seama că serviciile de asistență socială se adresează unui punct critic al societății noastre - refacerea și dezvoltarea capacităților individuale și colective de viață independentă și de producere a bunăstării - ele au un rol esențial în combaterea sărăciei. Pot contribui substanțial la dezvoltarea capacităților de producere a resurselor, a capacităților de utilizare mai eficientă a lor, la contracararea efectelor dezorganizatoare ale sărăciei și a altor procese sociale negative.

Serviciile de asistență socială prezintă un coeficient cost-beneficiu extrem de avantajos. Resursele financiare necesare funcționării lor sunt minime, în timp ce beneficiile pe termen nu numai mediu și lung, dar și pe termen scurt sunt apreciabile.

Sistemul serviciilor de asistență socială este o resursă esențială a unui program coerent și eficace de prevenire și combatere a sărăciei, fiind un factor de creștere substanțială a eficienței tuturor programelor particulare. Ele aduc contribuții proprii atât la prevenirea, cât și la recuperarea din sărăcie și la o mai focalizată și personalizată compensare a situației de sărăcie.

Dezvoltarea unei concepții asupra organizării sistemului serviciilor de asistență socială și implementarea lui rapidă reprezintă un component esențial al strategiei anti-sărăcie.

Capitolul 11 - Învățământul

Învățământul este un instrument esențial al prevenirii sărăciei. El poate rupe transmiterea de la o generație la alta a factorilor generatori de sărăcie, mai ales sub forma șanselor inegale, dar și a culturii sărăciei. Poate echipa mai bine tână generație de a face față complexelor probleme ale subdezvoltării moștenite. Contribuie la recuperarea din sărăcie prin completarea educației și perfecționare profesională.

Puncte critice ale învățământului în perspectiva prevenirii sărăciei

1. Polarizarea educațională a societății. Regimul socialist reușise în perioada sa de vârf să asigure o participare școlară rezonabil de ridicată și omogenă. Odată cu criza regimului socialist și, după 1989, și mai accentuat datorită dificultățile enorme ale tranziției, în sfera educației s-a declanșat un proces de creștere rapidă a polarizării: pe de o parte un segment mult mai mare al tinerei generații urmează studii superioare; pe de altă parte un segment îngrijorător de ridicat fie nu este deloc școlarizat, fie abandonează școala încă din ciclul gimnazial, dacă nu chiar din cel primar.

2. O criză a orientării învățământului. Este tot mai clar că învățământul a rămas substanțial în urma schimbărilor social-economice; că el trebuie rapid să-și schimbe conținutul și metodele pentru a putea oferi tinerilor cunoștințele, capacitățile și valorile necesare integrării eficiente în noul mediu social. Această criză are loc pe fondul erodării îngrijorătoare a calității învățământului.

3. Există o criză a învățământului vocațional. Probabil ca efect al crizei industriei, după 1989, învățământul vocațional, care oferă o mare parte a calificărilor necesare economiei moderne, a suferit un recul important. Dezvoltarea sa rapidă, într-o nouă viziune este esențială.

Obiective pentru creșterea capacității învățământului de a preveni și recupera din starea de sărăcie

1. Generalizare în fapt a învățământului obligatoriu. Reducerea spre zero a pierderilor din învățământul obligatoriu.
2. Asigurare unor standarde de calitate minimale pentru toate unitățile și formele de învățământ.
3. Reorientarea învățământului pe direcțiile necesare dezvoltării social-economice ale țării și pentru integrarea într-o economie și, mai general, o societate tot mai globalizată:
 - Dezvoltarea capacităților de învățare continuă

- Capacitatea de a înțelege problemele și de a căuta soluții inovative
 - Formarea capacităților tehnice fundamentale
 - Formarea capacităților cetățenești și morale
 - Înțelegerea problemelor economiei, ale societății, atât la nivel global, cât și la nivelul relațiilor comunitare și interpersonale
 - Formarea capacităților manageriale
 - Conștiință ecologică
 - Dezvoltarea învățământului vocațional, adaptat la nevoile societății economiei moderne
4. Dezvoltarea de forme de învățământ recuperatoriu pentru cei cu deficit de educație. Forme alternative de învățământ care să prevină abandonul școlar. La nivelul tinerei generații există segmente importante cu deficit grav de școlarizare care trebuie recuperat printr-un pachet coerent de acțiuni.
 5. O strategie specială pentru recuperarea și ridicarea calității învățământului în școlile marginale. Eliminarea cercului vicios: pentru elevi marginali / profesori marginali.
 6. Promovarea extrem de activă a egalității șanselor în învățământ, la toate gradele.
 7. Transformarea școlii într-un sistem activ și eficient de socializare pozitivă în valorile și capacitățile cerute de contextul societății moderne. Contracurarea socializării subterane în patternurile culturii marginale și chiar criminale. În școlile ‘marginale’ adesea are loc, în “subsolul” instituției, o socializare contrară celei promovate de școală.
 8. Creșterea receptivității școlii la cerințele în rapidă schimbare ale societății. Dezvoltarea formelor de școlarizare recuperatorie și de învățare permanentă.
 9. Evitarea polarizării școlii ca reflex al polarizării sociale. Tendințele actuale de segregare a învățământului are efecte amplificatoare accentuate asupra polarizării sociale în viitor. Școala trebuie să găsească instrumentele de a promova egalitatea șanselor și de cultivare a meritului.

Capitolul 12 - Politica în domeniul sănătății

De multe ori sărăcia este produsă de starea precară a sănătății, ca la rândul ei să producă deficite importante de sănătate. Aici avem un cuplu cu întărire reciprocă care explică în mare măsură ciclul absorbției în sărăcie.

Esențial în combaterea sărăciei, în domeniul sistemului de asistență sanitară sunt următoarele puncte critice:

1. Asigurarea unui pachet minim de asistență sanitară pentru întreaga populație, la un nivel calitativ adecvat.
2. Un sistem de asigurări de sănătate la care să existe un acces efectiv al quasi-totalității populației.
3. Îngrijire medicală gratuită completă pentru copii, femei gravide și mame.
4. Programe eficiente de formare a capacităților de viață sănătoasă, incluși de respectare a cerințelor de igienă.
5. Capacități de planing familial, efectiv accesibile și de către grupurile cele mai sărace ale colectivității. A oferi control celor mai săraci dintre săraci asupra propriei vieți înseamnă, în momentul de față, a oferi control deplin și asupra propriei natalități.
6. Stoparea degradării unor componente ale sistemului sanitar, o mai omogenă acoperire geografică cu asistență sanitară.
7. Deși sistemul de asistență sanitară este în principiu gratuit și universal, segmente importante ale populației sunt slab acoperite. Există discrepanțe substanțiale în ceea ce privește accesul la asistența sanitară și calitatea acesteia.

Există în momentul actual un risc ridicat ca segmente importante ale populației să rămână în afara sistemului de asigurări medicale.

Capitolul 13 - Politica veniturilor

În principal politica salarială și politica fiscală trebuie să primească o atenție mai mare în perspectiva capacității lor de a acționa pozitiv asupra bunăstării colectivității și a preveni și recupera căderea în sărăcie.

Politica salariului minim

Este necesară identificarea unui echilibru mai bun între cele două exigențe contrare între care politica salariului minim oscilează: protecția demnității muncii (cu efect imediat asupra reducerii sărăciei salariaților) prin acordarea unui salariu care să asigure un minim decent de viață și încurajarea creării de locuri de muncă. Dacă la începutul tranziției salariul minim reprezenta o valoare relativ ridicată din salariul mediu, accentuându-se funcția acestuia de a asigura un minim cât mai rezonabil de viață, în câțiva ani valoarea relativă la salariul mediu a acestuia s-a depreciat masiv, datorită dificultăților economiei și pentru a se încuraja crearea de locuri de muncă.

O mai bună echilibrare între cele două cerințe poate fi realizată printr-o relativizare a salariului minim obligatoriu. Aici se conturează câteva soluții distincte:

- O diferențiere între salariul minim la sat și la oraș. Datorită unei anumite diferențe de prețuri, a posibilităților de producere în gospodărie a unor bunuri necesare, nevoile minime de venituri salariale sunt mai mici la sat decât la oraș. O asemenea diferențiere ar contribui de asemenea la o anumită stabilizare a populației în comunitățile rurale, prin încurajarea creării de locuri de muncă.
- Eventual relaxarea exigențelor salariului minim, pe perioade limitate în colectivitățile și zonele economic deficitare. O asemenea opțiune este de natură a sprijini revigorarea comunităților și zonelor care se confruntă cu reduceri severe ale activității economice.

Practica împingerea 'pe hârtie' a unor salarii spre minimum reprezintă un mod de eludare a obligațiilor fiscale și a contribuției la asigurările sociale. Ea afectează pe de o parte bugetul de stat, iar pe de altă parte acoperirea cu asigurări sociale a salariatului. Minimizarea fenomenului evaziunii prin utilizarea formală a salariului minim este un obiectiv important al normalizării relațiilor de muncă și cetățenești.

Mecanismele de stabilire a salariilor

Modul de stabilire a salariilor afectează direct generarea sărăciei prin distribuția primară. Sunt câteva măsuri care se impun în acest sens:

* **Susținerea mecanismelor bazate pe parteneriat/negociere de legare a salariilor de productivitatea muncii și de profiturile întreprinderii.** În acest context sindicatele, dar și diferitele forme de parteneriat patronat-salariați sunt factori esențiali în promovarea bunăstării salariaților în corelație cu performanțele întreprinderilor.

* **Corectarea mecanismelor de stabilire a salariilor.** Imperfecțiunea acestor mecanisme este responsabilă de adâncirea artificială a inegalităților economice și de sărăcirea unei părți a populației. Sunt două mecanisme aici care acționează extrem de puternic:

a. Salarii mari în anumite sectoare, pe seama salariilor mici din alte sectoare

În mod special trebuie eliminată polarizarea artificială a salariilor indusă de pozițiile de monopol. Studiile au probat faptul că salariile din anumite ramuri economice sunt împinse în jos de salariile mari din ramurile cu poziție de monopol, de regulă plasate la începutul lanțului productiv. În condițiile în care inexistența competiției permite ca salariile mari din aceste sectoare să fie transferate neproblematic în prețuri, la capătul lanțului productiv, unde piața înalt competitivă presează asupra prețurilor, salariile sunt forțate să rămână scăzute. În fapt, salariații din aceste sectoare finale suportă o parte din salariile ridicate din sectoarele de monopol de la începutul

lanțului productiv.

b. Salarii mari din anumite sectoare pe seama puterii de cumpărare a populației

Eliminarea scăderii puterii de cumpărare a populației prin transferul asupra prețurilor a salariilor excesive facilitate de pozițiile de monopol. Zonele de monopol transferă costul salariilor mari și direct asupra populației prin prețurile mai mari pe care aceasta trebuie să le plătească.

*** Protecția salariilor de efectele dezastruoase ale managementului incompetent și a exploatarei abuzive, până la a fi criminală, a întreprinderilor proprietate de stat.** O cauză importantă a scăderii salariale își găsește sursa în interiorul întreprinderilor. Managementul incompetent, generat și de intervenția mecanismelor politice în numirea și controlul managerilor, este una dintre sursele semnificative ale scăderii performanțelor întreprinderilor de stat și, în consecință, și a incapacității lor de a oferi salarii mai ridicate. Corupția, exploatarea prin mecanisme la marginea legii a întreprinderilor proprietate de stat micșorează și mai mult performanțele economice ale acestora și capacitatea lor de a oferi salarii mai ridicate. Sunt situații în care întreprinderile de stat sunt împinse spre faliment de blocajul managerial și de afacerile realizate în detrimentul întreprinderii, dar în beneficiul diferitelor persoane cu poziții de putere. Întreprinderile “căpușe” reduc drastic resursele disponibile ale întreprinderilor parazitare, de multe ori împingându-le chiar în faliment.

Protecția veniturilor produse din agricultură

Deși există unele discuții în legătură cu încurajarea agricultorilor particulari, situația mării mase a acestora este extrem de precară. Nu există deocamdată vreo concepție politică articulată de depășire a crizei agriculturii. Este o chestiune de maximă urgență limpezirea opțiunilor și promovarea unei politici coerente.

Protecția investițiilor și mai ales a investițiilor în afaceri noi, cu risc ridicat

La fel ca în cazul protecției veniturilor salariale, și a celor din activitățile pe cont propriu este necesară protecția investițiilor și profiturilor, mai ales în ceea ce privește micii investitori. Experiența dramatică a Rusiei din anii precedenți trebuie să ne avertizeze asupra riscurilor micilor depunători, în situațiile de devalorizare brutală a monedei naționale și a falimentelor bancare.

Politica fiscală

Sușținerea la un nivel adecvat a sistemului de securitate socială și a serviciilor sociale publice face inevitabil un nivel relativ ridicat al fiscalității. Este imperativ necesar însă a orienta sistemul fiscal în așa fel încât el să nu adâncească polarizările economice și să împingă în sărăcie un segment mare al populației. Câteva direcții sunt esențiale din acest punct de vedere:

a. Lărgirea bazei de impozitare și asigurarea unei impozitări moderate și stimulative pentru toți actorii economici. În momentul actual, contribuția prin impozite și taxe este extrem de dezechilibrat distribuită. Sunt segmente importante ale populației care nu contribuie sau contribuie redus.

b. Asigurarea unei impozitări progresive atât global, cât și pe fiecare tip de venit în parte. Eliminarea tuturor formelor de impozitare regresivă, inclusiv prin restrângerea, în măsura posibilului, a importanței impozitării indirecte, semnificativ regresivă. Introducerea impozitării pe veniturile globale ale familie ar putea oferi o bază pentru o politică fiscală mai coerentă.

c. Utilizarea reducerilor de impozit ca importante modalități de transfer social, pentru compensarea dezechilibrelor dintre venituri și necesități. Acest instrument, pe lângă costul redus al administrării sale, este esențial pentru că încurajează participarea economică activă și munca în structuri formale.

Capitolul 14 - Politica locuirii

În ceea ce privește locuirea ne confruntăm cu o **criză severă a deficitului de locuințe** și cu **un larg pachet de crize sectoriale în curs de constituire**.

Scăderea rapidă a construcției de locuințe, în mod special în mediul urban, a agravat criza de locuințe. Deși s-au inițiat o serie de inițiative care probabil se vor dovedi importante, suntem încă departe de a avea o strategie globală clară care să asigure lichidarea lipsei de locuințe într-un orizont de timp acceptabil.

O serie de crize sectorial ale locuirii, care sunt în curs de agravare.

a. Asigurarea de locuințe pentru persoanele care nu pot cumpăra sau închiria din veniturile pe care le dețin o locuință adecvată. În mod special este gravă problema persoanelor care, din diferite motive, își pierd locuința. Nu există nici o concepție asupra sistemului locuințelor sociale și cu atât mai mult asupra posibilei probleme a subvenției chiriilor în situații de criză.

b. Criza generată de degradarea stocului actual de locuințe și incapacitatea financiară a multor familii de a contribui la reparațiile capitale și la cele de întreținere curentă. Sistemul locuirii la bloc tinde, datorită inegalităților de resurse, să blocheze complet activitățile de reparații și recondiționări. Consolidarea locuințelor pentru a le face rezistente la cutremure posibile este și ea o problemă gravă. Angajamentul guvernului de a suporta cheltuielile pentru acest tip de consolidări este important, dar se va pune inevitabil problema magnitudinii resurselor necesare.

c. Criza acoperirii cheltuielilor de întreținere. Creșterea rapidă a prețurilor, mai ales la energie, este de natură a genera dificultăți de acoperire a lor. Problema este gravă și nu este deloc nouă. Încă din anii '80 ea s-a conturat. Gravitatea ei constă în problemele în lanț create de condițiile locuirii la bloc. Neplata de către unii locatari riscă să genereze blocarea plăților pentru întreaga asociație.

d. Nu mai puțin gravă este problema dezvoltării urbane haotice. Atât din considerente economice, cât și sociale și a calității habitatului, o intervenție mai fermă și mai structurată în orientarea dezvoltării locuirii este vitală.

Capitolul 15 - Politica demografică

După catastrofa politică pronatalistă a regimului socialist, și considerând totodată complexe probleme ale societății românești actuale, există mari rezerve în legătură cu oportunitatea promovării unei politici demografice în momentul actual. Cei mai mulți specialiști înclină spre un răspuns negativ.

Scăderea brutală a natalității înregistrată în ultimii 9 ani este de natură a crea îngrijorări colective și conturarea voinței politice de a găsi forme de intervenție. Pe de altă parte diferențierea ridicată a distribuției natalității, faptul că tocmai segmente lipsite de posibilități de creștere a copiilor au o natalitate mult superioară propriilor lor dorințe, datorită dificultăților de acces la metodele planificării familiale, complică enorm posibilitatea unei politici demografice pure.

Părerea mea este că în momentul de față este urgentă o politică socială de suport a copilului și a familiei cu copii care în același timp să fie prietenoasă demografic. Paralel cu măsurile de susținere a natalității prin politica de suport pentru familiile cu copii, ca parte importantă a politicii anti-sărăcie este urgentă promovarea de facilități de planificare familială în segmentele sărace ale populației.

Următoarele direcții se impun a fi urmate:

a. Eficientizarea sistemului de planificare familială. Educație sexuală în școli și în afara școlilor, în comunitățile în care există nevoi insuficient acoperite. Forme de pătrundere în segmentele care nu au acces sau au acces limitat la programele de planificare familială: centre de consultanță în comunitățile cu risc ridicat. Este crucială lansarea unui program special de cooperare între sistemul medical și cel de asistență socială comunitară.

b. Pentru stimularea natalității este recomandabil să se utilizeze mai ales dezvoltarea serviciilor de suport, la care să se adauge și reconsiderarea sistemului de beneficii. Presiunile actuale de reducere a beneficiilor familiale ignoră efectele lor adverse asupra natalității. În mod special trebuie găsite mijloacele de stimulare a creșterii natalității la clasa de mijloc.

c. Un pachet de acțiuni de stimulare a responsabilității familiei, școlii și a colectivității în general pentru creșterea copiilor în condiții adecvate.

B. Grupuri cu risc ridicat și politici de suport

Capitolul 16 - Grupuri aflate în situații de sărăcie extremă / mizerie

Unele grupuri sociale sunt caracterizate prin condiții de viață de o severitate extremă, căzând sub limitele cele mai elementare ale decenței și demnității umane. Sărăcia în cazul lor devine mizerie. Suportul acestor grupuri reprezintă o probă elementară de demnitate pentru societatea noastră. Dimensiunile acestor grupuri au explodat în ultimii ani: copiii străzii; copii abandonați în instituții incapabile a le oferi condițiile necesare unei dezvoltări normale; adulți fără locuință, mai grav, familii cu copii fără locuință, trăind în condiții șocante pentru bunul simț; bătrâni cu resurse materiale precare, în imposibilitate de a avea grijă de ei înșiși, lipsiți de orice ajutor; familii de vârstnici din sate, fără pensii sau cu pensii ridicol de mici, incapabili să cultive pământul pe care îl au și pe care nici nu pot să-l arendeze; mame cu copii izgonite de familie în stradă sau femei maltratate de soți; copii abuzați de părinții lor pe care nu-i apără nimeni; persoane cu dizabilități severe, lipsite de suportul familiei. Lipsa oricărei forme de suport pentru aceste grupuri este absolut inacceptabilă, chiar într-o societate drastic sărăcită ca cea a noastră.

Cu excepția unor eforturi și acestea mai degrabă incoerente și fluctuante, există o lipsă cronică de reacție de suport public pentru aceste grupuri fapt care face ca situația acestora să se agraveze. Copiii străzi continuă să trăiască în stradă în aceleași condiții șocant de inumane, neexistând nici un semn că numărul lor ar fi scăzut, ci chiar dimpotrivă; numărul copiilor abandonați se menține la cote alarmante; numărul persoanelor lipsite de locuință, trăind în condiții mizere este cert în creștere rapidă.

Rezultate pe ansamblu nesatisfăcătoare, atât în raport cu dimensiunea problemelor, cât și cu efortul depus, se datorează în primul rând caracterului punctual, mai degrabă de urgență al abordărilor, lipsei unor programe înalt articulate care să atace punctele cu adevărat critice ale problemei: **cauzele** producătoare ale fenomenului, ținând de configurații mai globale ale societății actuale, rămân de regulă netratate, producând și susținând în continuare procesul; **recuperarea** durabilă/definitivă din aceste situații este mai degrabă inexistentă.

O componentă importantă a strategiei anti-sărăcie trebuie să o constituie programe complexe și globale de prevenire și recuperare din aceste situații extreme de dificultate.

Capitolul 17 - Copiii

Situația copiilor este critică în mai multe puncte:

1. Sărăcia. Datele arată că riscul de sărăcie al copiilor este substanțial mai ridicat decât al multor altor grupuri.

Un segment important de copii, ale cărui dimensiuni precise nu pot fi estimate, se află în situații extreme de sărăcie: copiii străzi, copiii din familii cu mulți copii, lipsite sever de resurse, în intolerabil de multe cazuri, lipsite chiar de locuință, trăind în condiții improvizate mizere, copii practic abandonați de părinții lor, lipsiți de cele mai elementare condiții de viață.

2. Copii neglijați și abuzați, lipsiți de condițiile elementare de dezvoltare, traumatizați

ireversibil, cu deficite severe de socializare.

3. Copii abandonați la naștere. Numărul lor a crescut după 1989 nu numai în termeni relativi (a procent din totalul noilor născuți), dăruar și absolut. Unele organizații neguvernamentale au reușit să dezvolte sisteme exemplare de îngrijire în această sferă. Sistemul public a fost caracterizat mai degrabă prin opțiuni dezarticulate și lipsite de competență globală, fapt care a generat crize succesive. Procesul de recuperare a acestor copii este încă deficitar în numeroase puncte, o proporție excesiv de mare a lor crescând în condiții inacceptabile. În această privință unele schimbări pozitive au avut loc, dar pot fi detectate și situații de blocaj și chiar de regres la condițiile mizere de la începuturile anilor '90. Inserția socială a copiilor care părăsesc la vârsta de 18 ani instituțiile pentru copii este încă nesoluționată pe ansamblu, ei având de înfruntat probleme extrem de dificile, începând cu imposibilitatea de a găsi o locuință și sfârșind cu deficiențe severe ale capacității de integrare în viața adultă.

4. Deficit sever de școlarizare. Încă din anii '80, dar mult mai accentuat după 1989, un segment important al generațiilor școlare au rămas complet în afara școlii. Abandonul timpuriu al școlii generale este și el extrem de frecvent. Dacă adăugăm la acestea precaritatea condițiilor în care mulți copii învață (lipsa condițiilor necesare acasă, adesea și la școală) avem un tablou îngrijorător al deficitelor educaționale grave cu care tinerele generații intră în viața adultă.

5. Precaritatea condițiilor de intrare în viața adultă a copiilor: raritatea locurilor de muncă, majoritatea locurilor de muncă disponibile necalificate sau slab calificate, lipsite de perspective de dezvoltare profesională, prost plătite; dificultățile enorme de obținere a unei locuințe proprii.

6. Deficite de îngrijire și supraveghere a copiilor, atât a celor mici, cât și a copiilor școlari. O mare parte a deficitului educațional și a celui de socializare. Inclusiv riscul de accidente și de atragere în sistemul criminal ca victimă sau delincvent, se datorează lipsei de disponibilități ale familiei și ale instituțiilor sociale de a oferi o îngrijire și supraveghere suficientă copiilor. Cazurile de violență în școală s-au multiplicat, de abia în ultimul timp schițându-se unele reacții de răspuns.

Fiind o problemă socială tipică de dezvoltare, de investiție în viitor, situația copiilor primește o atenție inegală. Este tot mai evidentă nevoia unei strategii speciale în acest domeniu care să maximizeze eficiența resurselor rare disponibile și să se adreseze eficace cauzelor proceselor negative și punctelor critice ale procesului.

Politica de suport în acest domeniu trebuie să ia act de un paradox care devine tot mai stânjenitor. Pe de o parte se consolidează îngrijorarea colectivității față de scăderea rapidă a natalității. Pe de altă parte, sistemul actual pare a fi încă puțin sensibil la faptul că o proporție mult prea mare de copii prezintă deficiențe importante de socializare, suferă subdezvoltări și traume greu de recuperat la maturitate. Este ca și cum ne permitem ca din generații deja îngrijorător de restrânse de copii, să acceptăm pierderi ridicate. Creșterea calității suportului pentru copii este un instrument foarte eficace de a contracara într-o măsură semnificativă deficitul de natalitate.

Capitolul 18 - Femeia

Situația femeii cunoaște puncte de îmbunătățire sensibilă, dar și de deteriorare.

1. Lovită ca și bărbatul de scăderea dramatică a oportunităților de muncă, femeia a reușit până acum să-și mențină o rată ridicată de participare la viața economică. Datele disponibile sugerează că gradul de calificare al muncilor la care femeile au acces a scăzut mai mult decât al bărbaților și, corespunzător, și veniturile obținute din acestea.

2. În calitate de mamă, mai ales atunci când numărul copiilor este mai ridicat, și, mai grav, când trebuie să crească singură copiii, femeia se confruntă cu probleme extrem de severe, suportul social fiind, din multe puncte de vedere, inexistent.

3. Femeile salariate au primit drepturi la concedii plătite de naștere și de îngrijire a copilului cu un nivel deloc neglijabil comparat cu salariile (concediu prenatal și postnatal, concediu de

creștere a copilului până la împlinirea de către acesta a vârstei de doi ani). Femeile care însă nu erau înainte de naștere angajate nu beneficiază de nici un suport, veniturile familiei lor fiind puternic afectate de nașterea copiilor. Pentru femeile nesalariate, nașterea și îngrijirea copiilor nu este în nici un fel recompensată social.

4. Mamele care, pe lângă îngrijirea copiilor, sunt angajate în muncă sunt slab susținute de sisteme de îngrijire a copiilor. Instituțiile care să ofere îngrijirea copiilor pe perioada în care femeia lucrează sunt fie inexistente, fie de o calitate proastă, care descurajează folosirea lor sau creând probleme suplimentare, fie, în condițiile în care oferă servicii de calitate, sunt excesiv de scumpe. Sisteme care să aibă grijă de școlarul mic în afara orelor de școală lipsesc complet.

5. Liberalizarea avorturilor și legalizarea utilizării mijloacelor contraceptive a contribuit substanțial la eliberarea femeii de situații de risc ridicat. Ceea ce a devenit însă evident este că un segment substanțial de femei, în special cele din straturile sărace și izolate social, cultural și geografic, au un acces limitat la utilizarea mijloacelor eficiente și sănătoase de planificare familială. Numărul nașterilor nedorite este surprinzător de mare, rămânând sursa cea mai importantă a abandonului copiilor. Recursul la practici empirice de avort este de asemenea inacceptabil de ridicat, dat fiind efectele negative asupra stării de sănătate a femeii. Nașterile nedorite, produse mai degrabă ale abandonului de control a propriei vieți sau a lipsei de mijloace accesibile de prevenire, au devenit o sursă de cădere în sărăcie severă a unui grup important de femei.

6. Adesea, în responsabilitatea femeii intră și îngrijirea membrilor familiei cu afectări severe ale capacității lor de viață independentă: copii cu dizabilități, dar mai ales vârstnici. Si din acest punct de vedere, femeia nu primește de regulă nici un suport / recompensă socială, sau nivelul acesteia este puțin semnificativ.

7. Scăderea participării în sistemul economic, face femeia și mai vulnerabilă în cazul în care este și mamă. Perspectiva bătrâneții, lipsită de pensie sau cu o pensie sensibil mai mică datorită anilor de muncă mai puțini și a veniturilor salariale mai reduse, reprezintă un factor suplimentar de îngrijorare.

8. Explozia criminalității a avut un impact dramatic asupra situației femeii. Violurile, abuzurile în familie, exploatarea criminală a femeii (atragera ei în industria prostituției) sunt procese în creștere.

Sunt câteva puncte esențiale pe care strategia anti-sărăcie trebuie să le cuprindă pentru o mai bună protecție socială a femeii:

- Sporirea oportunităților de participare a femeilor la viața economică activă, sursă a bunăstării, independenței și demnității lor.
- Suport economic și în servicii pentru îngrijirea copiilor
- Acces complet la mijloacele de planificare familială a tuturor femeilor.
- Recunoașterea și recompensarea contribuției sociale valoroase a femeii: nașterea și îngrijirea copiilor, îngrijirea vârstnicilor din propria familie. Un sistem de beneficii actuale și de perspectivă este necesar a fi gândit. Inclusiv recunoașterea perioadelor dedicate acestei îngrijiri ca perioade de contribuție la sistemul de asigurări sociale și medicale. Examinarea posibilității recunoașterii ca ani de contribuție a perioadei dedicate îngrijirii sau chiar a introducerii unui sistem de **pensie cetățenească** ar fi de natură să elibereze importante resurse de îngrijire și să scadă vulnerabilitate unui segment important de femei.
- O mai eficace protecție a femeii împotriva violenței, crimei, abuzurilor de tot felul este vitală. Îmbunătățiri atât ale sistemului juridic, cât și a instituțiilor care au ca obiect această protecție, inclusiv susținerea socială și recuperarea victimelor sunt obiective de maximă urgență.

Capitolul 19 - Suport social-economic pentru segmentul populației de romi care se confruntă cu probleme economice extrem de severe

Un larg segment al populației de romi, ca efect al unui complex de factori și procese istorice, se confruntă cu situații de sărăcie deosebit de severă, dublată de șanse reduse de ieșire din dificultate pentru un viitor previzibil.

Marea majoritate a segmentului care se confruntă cu sărăcia cea mai severă, atingând cote greu de imaginat ale mizeriei, este compusă din romi.

Următorii factori de risc ridicat pot fi menționați:

1. Somaj extrem de ridicat. Unele date indică faptul că până la jumătate din bărbații apti de muncă sunt șomeri sau nu au o ocupație stabilă care să aducă venituri minime. În ceea ce privește femeile, proporția este mult mai mare, ea putând urca până la 80%. Dacă până în anii '80, o mare parte din romi au fost absorbiți ca salariați în economia socialistă aflată în rapidă expansiune, începând din a doua parte a anilor '70, dar mult mai accelerat după 1989, în mod special romii au fost rapid scoși în afara sistemului salarial. Oportunitățile tinerei generații de a găsi locuri de muncă sunt și mai mici.

Diminuarea dramatică a oportunităților de muncă, în calitate de zilier sau chiar de salariat în sistemele agriculturii socialiste, a lovit în mod special populația de romi de la sate care obțineau în cea mai mare parte a resursele necesare vieții din munca angajată în agricultură.

2. Lipsa pământului pentru locuitorii satelor. Reforma agrară bazată pe principiul restituirii pământului a făcut ca marea majoritate a romilor care trăiesc la sate să nu aibă pământ. Cel mai adesea și accesul la terenul necesar construirii locuințelor, nemaivorbind de cel pentru grădină, este foarte limitat. Accesul la proprietatea terenului pentru agricultură este aproape nulă. Acest fapt face ca situația romilor de la sate, eliminați din munca salarială din fostele sisteme socialiste, lipsiți de șansa de a obține un minim necesar din munca pământului propriu se confruntă cu situații extrem de severe, lipsite de orice perspective de ieșire.

3. Declinul rapid al meseriilor tradiționale. Revigorarea meseriilor tradiționale ale romilor reprezintă una dintre soluțiile cele mai frecvent formulate. Este indiscutabil o cale importantă de acțiune. Trebuie să fim însă conștienți de faptul că această soluție este limitată. Profesiile tradiționale au fost erodate de politica economică și socială a regimului socialist. Ele au supraviețuit, dar limitat, mai degrabă la marginile economiei. O proporție redusă din generația adultă actuală mai deține asemenea meserii (estimările indică sub 10%). Dezvoltarea producției moderne, superioare calitativ și de regulă mai ieftine, îngustează enorm cererea pentru produsele tradiționale. Cererea pentru produsele din lemn se îngustează rapid. Prelucrarea metalelor a devenit și ea tot mai dificilă. Pe de o parte, costul materiilor prime a crescut, tinzând să facă nerentabilă producția. Pe de altă parte, gradul scăzut de modernizare a modelelor tradiționale de lucru erodează încet dar constant competitivitatea produselor. De multe ori aceste sisteme de producție tradițională se mențin datorită costului extrem de redus al muncii, fiind o sursă de reproducere a standardului scăzut de viață.

4. Criza severă a locuințelor, agravată de calitatea precară a stocul de locuințe de care romii dispun. Lipsa resurselor economice face practic imposibilă pentru imensa majoritate a romilor de a cumpăra o locuință, de a construi o locuință la un standard minim decent sau de a întreprinde reparațiile necesare. De asemenea este extrem de limitat accesul la cumpărarea terenului necesar construirii de locuințe, nu numai la oraș, dar și la sat. Locuințele existente prezintă un grad ridicat de degradare, datorită a mai mulți factori:

- a. Starea precară a locuințelor primite de la stat (cu rare excepții, romii au primit cele mai proaste locuințe)
- b. lipsa resurselor materiale pentru întreținerea și repararea lor
- c. degradarea mult mai rapidă a acestor locuințe datorită suprapopulării

- d. casele construite de către proprietarii înșiși datorită resurselor limitate sunt, de la început mai cel mai adesea improvizații de calitate scăzută.
- e. multe dintre ele au un statut incert de proprietate, mai ales în ceea ce privește terenul
- f. natalitatea ridicată este un factor agravant al crizei locuințelor. Stocul moștenit de locuințe devine rapid insuficient prin împărțire la numărul mare de copii.

5. O parte semnificativă a activităților producătoare de venit ale populației de romi se plasează la limita legalității și adesea dincolo de ea. Există importante tendințe, extrem de periculoase prin consecințele lor multiple, de criminalizare a economiei în care romii sunt împinși. Multe ocupații, la care datorită lipsei de oportunități populația de romi este forțată să recurgă, sunt de natură a întări ciclul sărăciei, fiind chiar uman degradante și social stigmatizate.

6. Deficitul în creștere de școlarizare și calificare. Generația tânără, formată în anii '80, dar mai ales după '89, în raport cu generația de romi formată mai înainte, și-a mărit îngrijorător deficitul școlar și profesional, expresie a unui proces de remarginalizare și excluziune socială a romilor. Neparticiparea școlară și abandonul ridicat este aici o problemă extrem de gravă, cu consecințe severe pe lung termen.

7. Accesul dificil la mijloacele moderne de planificare familială face ca o mare parte a familiilor de romi să aibă o natalitate substanțial mai ridicată decât ar dori-o. Lipsa mijloacelor de planificare familială este de natură a genera o atitudine de resemnare, de abandon a oricărei tentative de control a propriei vieți, tradiția fiind cel mai adesea nu cauza natalității ridicate, ci un mod de a justifica atitudinea mai profundă de abandon în fața dificultăților vieții. Natalitatea ridicată este un fapt suplimentar al sărăcirii și al perpetuării sărăciei și, în conjuncție cu șocurile brutale ale sărăciei, o cauză importantă a abandonului copiilor. Multe studii și observații sugerează că proporția copiilor romi abandonați este substanțial superioară proporției romilor în populație.

8. Starea precară a sănătății: mortalitatea infantilă și generală ridicată, morbiditatea.

9. Migrația de la satul lipsit de resursele cele mai elementare, spre marile concentrări urbane, în condiții de lipsă severă de oportunități de integrare în viața economică și socială a orașului, este un proces mai degrabă îngrijorător. Lipsiți de calificare, adesea analfabeți, romii veniți la oraș măresc pungile de sărăcie deja existente. Lipsiți de oportunități de angajare, sunt împinși în economia subterană și chiar criminală; sunt supuși adesea unei crunte și degradante exploatare, inclusiv de tip mafiot. Lipsiți de posibilități de a obține o locuință decentă, trăiesc în condiții improvizate, cu mult sub cele mai minime standarde acceptabile.

10. Discriminarea la care romii sunt adesea supuși este hrănită și susținută de condițiile extreme de viață, lipsa de capacitate profesională dobândită; ea reprezintă un factor agravant al dezavantajărilor cumulate în toate celelalte planuri.

Romii fiind un segment larg de populație care, datorită cumulării unui set larg de condiții defavorizante, se află într-o situație severă de sărăcie, este necesar să facă obiectul unui pachet special de politici de susținere în cadrul strategiei anti-sărăcie. Populația de romi nu trebuie nici în acest program singularizată. Ea trebuie să beneficieze de multiple programe de suport, alături de restul populației, în măsura în care se află într-o situație sau alta de dificultate. Dar nu se poate ignora faptul că ea combină în mod singular condiții severe de deprivare care trebuie abordate ca atare. Mai ales programele de dezvoltare comunitară trebuie să ia în considerare caracteristicile populației de romi, dar să nu excludă în nici un fel pe ceilalți membri ai comunității.

Faptul că destul de mulți romi au ca sursă importantă de venit beneficiile sociale (alocațiile pentru copii, ajutoarele sociale) este un factor cu acțiune negativă pe lung termen. Politicile pozitive de dezvoltare a capacităților proprii de a produce un nivel rezonabil de bunăstare este vital aici. Desigur, datorită severității situației, suportul în bani și produse este vital pentru a asigura adesea simpla supraviețuire.

Capitolul 20. Comunități cronic sărace și pungi de sărăcie

Există tentația de a atribui starea de sărăcie doar individului. Ea este însă adesea un atribut al unei comunități sociale, o stare a unui sistem social, individul putând fi ținut captiv prin forțe sociale puternice. Este ceea ce adesea este desemnat prin termenii de **comunități sărace și pungi de sărăcie**.

În procesul schimbărilor economice, sunt comunități (sate, orașe și chiar zone largi) care sărăcesc prin pierderea unor importante surse de venit sau prin deteriorarea lor drastică. Cele mai dramatice căderi în perioada tranziției l-au cunoscut orașele, în primul rând cele legate de un mare complex industrial intrat în criză, dar și zone mai largi, ca de exemplu unele zone miniere unde disponibilizările s-au petrecut rapid, neexistând forme alternative de activități economice. Deși în sate pământul a constituit un amortizor al procesului de sărăcire, oferind condițiile unei supraviețuiri de bază, sunt cazuri și aici de sărăciri masive și dramatice.

Tipice sunt comunitățile de romi de la sate. Câteva procese duc de regulă, convergent, la agravarea situației:

- Diminuarea până la dispariție a oportunităților de muncă angajată în agricultură: dispariția cooperativelor și privatizarea marilor unități agricole. Scăderea cererii de forță de muncă.
- Refluxul orașenilor salariați spre sat și agricultură: retrocedarea de mici loturi de pământ care nu angajează forță de muncă, fie pentru că proprietarul lucrează singur, fie datorită lipsei de resurse, activitatea economică se plasează la nivele scăzute. Frecvent romii sunt înlocuiți de cei respinși de industrie și reîntorși la sat și în agricultură.
- Criza meseriilor tradiționale care reduce și mai mult oportunitățile de producere de venit.
- Creșterea demografică care agravează lipsa de resurse.
- În fine, lipsa pământului pentru agricultură pe cont propriu, dar, cel mai adesea și pentru locuință sau grădină, elimină singura oportunitate a satului de a compensa parțial căderea oportunităților prin producția pentru consumul propriu împingând deprivarea la limitele ei ultime.

Pungile de sărăcie sunt micro-zone, geografice și sociale, în cadrul unor comunități mai largi, caracterizate printr-o sărăcie accentuată și cronicizată, conținând mecanisme de auto-perpetuare. După cum le sugerează și titlul, ele sunt **sisteme închise**, înconjurate de o barieră care le izolează de comunitatea mai mare în care sunt încastrate, cu funcții de autoprotecție, dar care cel mai adesea sunt bariere pentru cei din interior, împiedicându-i să iasă sau permițând doar evadarea, dar nu intrarea într-o dinamică colectivă, care le-ar oferi șanse prin antrenarea într-un proces mai general de schimbare. **Izolarea** este mai degrabă o caracteristică. Ele reprezintă un fel de găuri negre cu puternice forțe centripete, care absorb, lăsând puține șanse pentru scăpare.

Tipice sunt pungile de sărăcie urbane. Aici se găsește o combinație agravantă de lipsă de locuri de muncă, lipsă de calificare și de experiență în activitatea economică, criminalitate, dar și economie subterană, împletită cu economia criminală, ca și manifestări ale culturii sărăciei - abandonare a efortului, lipsă de speranță, lipsă de angajare în pregătirea viitorului.

Zonele sărace nu sunt pungi de sărăcie, dar pot deveni în anumite condiții. Ele sunt arii afectate de lipsa de activități economice. Problema lor este de a atrage asemenea activități economice. Unele caracteristici ale pungilor de sărăcie se găsesc și în zonele sărace, dar mai degrabă incipient, deschiderea lor spre schimbare fiind mult mai mare. Forțele centripete sunt mult mai mici. De regulă zonele sărace devin rezervoare imense ale migrației. În special tânăra generație migrează. Este cazul tipic al satelor, orașelor și chiar zonelor lovite de criză economică.

Pungile de sărăcie tind să se dezvolte nu în zonele izolate, ci pe lângă/ în cadrul marilor orașe, parazitând aceste resurse. Ele pot exploata fie resursele modeste, neexploatabile de piață, fie pot dezvolta activități economice criminale, la limita sau dincolo de lege. Unele pungi de sărăcie prezintă o anumită atracție, oferind unele resurse, net superioare zonelor defavorizate. Ele îi fac pe cei care trăiesc în perimetrul lor să fie dependenți de resursele interne, deși cele mai multe dintre ele

sunt marginale și de multe ori criminale. Economia subterană și cu atât mai mult cea criminală micșorează șansele celor pe care îi angrenează de integrare în fluxul normal al vieții sociale. În plus, crește vulnerabilitatea și instabilitatea economică, ceea ce face să scadă capacitatea de proiectare și control a propriei vieți.

Zonele sărace se află în fața unei alternative: or migrația de masă spre zonele cu oportunități economice or propria lor dezvoltare. Migrația este un proces oarecum natural de reglare. Dincolo de anumite limite, ea poate deveni un proces haotic, generator de mai multe probleme decât rezolvă, generând sărăcie severă de lung termen. De multe ori migrația spre marile orașe alimentează pungile de sărăcie, amplificând procesul de segregare etnic. Ea nu face decât să deplaseze problemele din comunitățile mai mici în cele mari. Din punct de vedere social, o asemenea migrație poate duce la unele degradări: împinge săracii migranți într-un sistem de dependență / autoritate mafiot, adesea criminal; accelerează procesele de dezagregare socială.

Alternativa este dezvoltarea comunitară și zonală. Concentrarea pământului și modernizarea exploatarei agricole va duce la constituirea unor unități agricole eficiente, care va absorbi o parte din forța de muncă, în calitate de muncă salariată permanentă și mai ales zilieră.

Descurajarea migrației nesănătoase, care nu face decât să crească concentrările de sărăcie, alimentând pungile canceroase de sărăcie, s-ar putea proba a reprezenta o strategie cu efecte pozitive pe termen lung. O strategie dublă este necesară: pe de o parte stabilizarea populației adulte prin programe de dezvoltare comunitară și zonală, inclusiv activități de infrastructură și de amenajare ecologică; pe de altă parte încurajarea unei migrații sănătoase a tineretului prin oferirea de oportunități de calificare și integrare în sistemele economice în dezvoltare rapidă.

A eradica sărăcia specifică pungilor de sărăcie înseamnă în primul rând a lichida însăși aceste pungi de sărăcie. Pentru aceasta, mai multe tipuri de strategii trebuie utilizate în mod complementar și coordonat:

- Spargerea acestor pungi prin infiltrarea lor de către societatea normală, dinamică: construcții de cartiere, de clădiri cu funcții publice. Exact inversul procesului natural: retragerea societății din zonele infectate. Deci o politică de dezvoltare urbană.
- Intervenție special orientată în socializarea și resocializarea tinerei generații, prin creșterea șanselor, contracararea socializării interne. Si din acest punct de vedere trebuie abordată o abordare contrară tendințelor naturale. Pungile de sărăcie se dezvoltă și se consolidează în mod special prin procesul spontan de degradare a școlii și de creștere a socializării negative. Legislativ, este nevoie de promovare a unei protecții suplimentare agresive a tinerilor de atragere în activități criminale: creșterea pedepselor pentru antrenarea copiilor/ adolescenților în activități criminale.
- Convertirea treptată a economiei subterane în economie normală, legală. Programe de reconversie a activităților subterane / criminale în activități normale. La început se pot realiza prin lucrări publice: construcții și reabilitări de locuințe, amenajare a mediului. Acestea vor putea să refacă țesătura socială sănătoasă, să creeze capacități, atrăgând apoi și activități economice sănătoase. Programele de însănătoșire și reabilitare economică și urbană sunt cruciale.
- Participare la activități de interes comunitar. Pungile de sărăcie se caracterizează printr-o combinație unică de izolare socială, incapacitate de mobilizare a efortului colectiv pentru soluționarea unor probleme comunitare, și autoritate de tip criminal: dependență de tip mafie, forțare, exploatare. Mecanismele protective ale libertății, demnității umane tind să fie suspendate. Dezvoltarea simțului comunitar, o nouă autoritate, bazată pe respectarea drepturilor individului, a libertății și demnității sale în conjuncție cu promovarea intereselor comunitare reprezintă un element cheie.
- Resocializare, recuperare a celor cu activități criminale, cu precădere a adolescenților și tinerilor. Trebuie promovate programe active de împiedicare a tendinței spontane de criminalizare a populației.